



**L'intercommunalité à l'épreuve. Jeux d'acteurs et effets
de système dans la production de l'action sportive
communautaire. Le cas de la Communauté
d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud**

Lise Bonneau

► **To cite this version:**

Lise Bonneau. L'intercommunalité à l'épreuve. Jeux d'acteurs et effets de système dans la production de l'action sportive communautaire. Le cas de la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud. Education. Université de Bordeaux, 2014. Français. NNT : 2014BORD0389 . tel-01213230

HAL Id: tel-01213230

<https://theses.hal.science/tel-01213230>

Submitted on 8 Oct 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE
pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Bordeaux

Discipline :
Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives
Laboratoire Cultures, Education et Société (LACES, EA 4140)

Présentée et soutenue par
Lise BONNEAU
Le 09 décembre 2014

**L'intercommunalité à l'épreuve.
Jeux d'acteurs et effets de système dans la production de l'action sportive
communautaire.**

Le cas de la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud.

Sous la direction de Marina HONTA
Professeur des Universités
Université de Bordeaux

Membres du jury :

Monsieur CHARRIER Dominique, Maître de Conférence, HDR, Université de Paris Orsay
Monsieur RASPAUD Michel, Professeur des Universités, Université de Grenoble 2
Monsieur BESSY Olivier, Professeur des Universités, Université de Pau

REMERCIEMENTS

A l'issue de la rédaction de cette recherche, je souhaite remercier tout particulièrement :

- **Marina Honta**, pour avoir dirigé ce travail de recherche, pour ses multiples conseils et pour toutes les heures qu'elle a consacré à guider cette recherche. J'aimerais également la remercier pour sa grande disponibilité et réactivité, toujours à l'écoute de mes nombreuses questions, et de son intérêt pour l'avancée de mes réflexions.

- **le Jury de thèse**, pour l'honneur qu'il m'accorde en évaluant cette étude,

- **mes collègues des STAPS**, nos discussions et confrontations dans nos travaux ont été d'une aide précieuse dans l'élaboration de ce document,

- **les interviewés** de mon étude, qui ont accepté de me recevoir, de me faire part de leur perception de la politique sportive communautaire avec sincérité, ceux qui ont pris le temps de m'expliquer la vie politique locale du Bassin d'Arcachon, ainsi que la vie sportive,

- **les élus de la COBAS**, particulièrement Yves Foulon, qui a su me faire confiance et me permettre de réaliser cette recherche et Jean-Claude Vergnères, pour la rigueur, la patience et la bonne humeur qu'il a déployées pour mener à bien les actions sportives de la COBAS. Je le remercie pour ses nombreux conseils et sa disponibilité.

- **mes collègues de la COBAS** qui ont toujours valorisé mon travail de recherche et m'ont aidé à comprendre la réalité du terrain. Je remercie Sylvie Castillon, qui m'a soutenu tout au long de ce travail, par de multiples encouragements et au-delà, de son soutien affectif à toutes épreuves.

Je remercie également Chrystelle Teissier pour son soutien, notamment durant les derniers mois de rédaction, mois qui n'ont pas toujours été des plus agréables.

- enfin, je remercie **mes proches** qui m'ont toujours soutenue moralement pour que cette thèse aboutisse, je vous remercie pour vos encouragements et votre patience...

A tous, je vous remercie sincèrement.

RESUMÉ

L'intercommunalité sportive est aujourd'hui une réalité. D'une logique d'opportunité à une logique de projets, la coopération intercommunale en la matière se développe de façon hétérogène, selon les stratégies déployées par les élus locaux, défenseurs des intérêts communaux et soucieux de conserver leurs prérogatives dans les affaires locales.

L'apprentissage de l'intercommunalité nécessite un long processus d'appropriation, heurté par des résistances au changement de référentiel. La gouvernance du sport se retrouve pourtant affectée des effets du développement de l'intercommunalité sportive, entre rationalisation de l'action publique et effets pervers, des effets d'aubaine suscités par les réformes de l'Etat aux interactions entre acteurs, qui influencent la définition et la mise en œuvre de l'action sportive communautaire.

SUMMARY

Links between local authorities in the realm of Sports is now a reality. From a logic of opportunity to a logic of project, Intermunicipal coopération on the subject is developing in a heterogeneous way, depending on strategies of the local elected representatives, who are defending their own interests and are mainly worried of keeping their own prerogatives in local affairs.

The learning curve of « intermunicipality work » requires a long process of appropriation, confronted with a resistance to a change of existing references. The governance of the world of sports is thus affected by the rationalization of public action and pernicious effects stemming from improbable opportunities, which are coming from new governmental laws and regulations. Beyond the consequences of this system, interactions between the main players will impact the definition and the establishment of the Sports intercommunal Policy, thus making more complex the regulation of local sports politics.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	1
RESUME - SUMMARY	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION GENERALE.....	5
Méthodologie	10

PARTIE I

ENTRE INSTRUMENT DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET PROCESSUS A REGULER: LES DEUX FACES DE L'INTERCOMMUNALITE

17

Introduction de la partie 1	18
-----------------------------------	----

CHAPITRE 1

DE L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION A L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET : LE DEVELOPPEMENT AMBIVALENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

20

1 La coopération intercommunale : d'un état de fait à une situation de droit et de devoir	21
---	----

2 Les outils de concertation de l'intercommunalité : une modernisation des traditions	46
---	----

CHAPITRE 2

LES EPCI DANS LA GOUVERNANCE PLURALISTE DU SPORT: UNE LEGITIMITE QUI S'ACCENTUE ?

62

1 Un modèle d'organisation du sport tripartite ancien et à rénover	63
--	----

2 L'avènement d'une gouvernance pluraliste et complexe du sport	76
---	----

CHAPITRE 3

LES FIGURES DISPARATES DE L'INTERCOMMUNALITE SPORTIVE.....

90

1 Des principes adoptés à leur mise en œuvre : des stratégies hétérogènes de développement de l'intercommunalité sportive	91
---	----

2 Les effets induits de la mobilisation des EPCI sur l'organisation territoriale du sport : des acteurs qui s'ajoutent à la confusion d'ensemble	105
--	-----

CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	120
--------------------------------	-----

PARTIE II

DE LA DEFINITION A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SPORTIVE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BASSIN D'ARCACHON SUD.....

123

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2	124
-----------------------------------	-----

CHAPITRE 4 : DES SYNDICATS A LA COBAS : UNE COOPÉRATION MOBILISANT LES EFFETS D'AUBAINE	127
1 Des compétences affichées pour formaliser une situation de faits et pour profiter d'une situation de droit.....	127
2 La concertation par la planification territoriale : la multiplication de dispositifs contractuels pour l'obtention de financements	140
CHAPITRE 5 : UN INTERET COMMUNAUTAIRE QUI EVOLUE SOUS LES EFFETS DU CHANGEMENT POLITIQUE	155
1 Une intervention intercommunale qui sert les intérêts municipaux	155
2 La définition de critères d'intervention et d'une organisation pour la mise en œuvre de la politique sportive communautaire	166
CHAPITRE 6 : LES EFFETS DES RESISTANCES AUX CHANGEMENTS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SPORTIVE INTERCOMMUNALE.....	180
1. Une duplication de l'action sportive des communes	180
2. Les résistances du mouvement sportif local : impacts sur la mise en œuvre de la politique sportive communautaire.....	193
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	212
CONCLUSION GENERALE	215
BIBLIOGRAPHIE	220
LISTE DES SIGLES	237
TABLE DES MATIERES	239
LISTE DES ILLUSTRATIONS	243
TABLE DES ANNEXES	244

INTRODUCTION GENERALE

L'intervention des pouvoirs publics est aujourd'hui primordiale dans l'organisation du sport en France, comme l'attestent les chiffres de son financement : la dépense sportive globale estimée en 2010 (Megherbi, 2012) représente plus de 35,4 milliards d'euros répartis entre les ménages (17,1M€), les entreprises (3,3M€), l'Etat (4,4M€) et les collectivités territoriales (apportant 10,6M€). La contribution communale, comprenant celle des regroupements de communes, est la plus élevée (9,3 M€).

« *Domaine de prédilection de l'intervention des communes* » (AdCF, 2006), le secteur sportif va progressivement intéresser les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (Communautés Urbaines, d'Agglomération, de Communes désormais) au point de devenir un domaine d'intervention de plus en plus développé (Callède, 1991, 2002 ; Chaboche, 2000, 2010 ; Bayeux, 2006, 2013 ; Haschar-Noe, 2004 ; Honta, 2002, 2010 ; Le Saout, 2010 ; Augustin, 2007 ; Mao, 2009 ; Terret, 2011 ; Merle, 2008).

Dans ce secteur comme dans les autres, l'intervention des EPCI est généralement justifiée par le principe de subsidiarité qui permet de confier à l'échelle de gouvernement considérée comme la plus pertinente, le soin d'exercer une compétence. En outre, les transferts de prérogatives des communes aux EPCI sont également régis par les principes de spécialité et d'exclusivité¹, traits caractéristiques d'une répartition historique des pouvoirs entre ces différents niveaux du système politico-administratif français (Durand, 2010). Ainsi et à la différence des communes et des autres collectivités territoriales, les EPCI exercent des actions dans le cadre des compétences qui leur ont été confiées par la loi ou la réglementation et par leurs propres statuts, et non au titre de la clause générale de compétences (Bibliothèque des communes, 1979).

Qualifié par ailleurs d'Etablissement Public en raison du mode d'élection différent de celui des collectivités, l'EPCI, au regard de ces divers aspects, constitue une catégorie particulière, voire « *innommée* » (Heumel, 2004) d'acteur public. Niveau de gouvernement local singulier, il « *bouleverse l'exercice des compétences communales* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004) du fait du partage de certaines d'entre elles, au-delà de la tradition de répartition « par blocs » prévue par les diverses réformes de décentralisation.

¹Principe prévoyant que, dès lors qu'une compétence est transférée à l'EPCI par les communes, ces dernières en sont automatiquement dessaisies.

Cette singularité n'a pas empêché le développement quantitatif des EPCI comme l'indiquent les données annuelles du Ministère de l'Intérieur : progression des EPCI de 50% entre 1999 et 2005 (Cours des comptes, 2013, 11)², même si l'on assiste désormais, en raison de récentes dispositions législatives et réglementaires, à une réduction de leur nombre³.

Ayant la volonté d'encourager la coopération intercommunale afin notamment de réduire les inégalités territoriales de développement, l'Etat a en effet eu recours à des réformes de plus en plus incitatives, touchant à la fiscalité de certains types de groupements. La loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992, puis la loi Chevènement en 1999⁴, ont largement contribué à faciliter ce processus par des mesures intéressantes financièrement qui ont pu être perçues comme des effets d'aubaine (Vadelorge, 2005 ; Le Saout, 2010 ; AdCF, 2013).

La réforme entamée en 2010⁵ entend parachever le processus de l'intercommunalité : en 2014, si l'on compte 2145 EPCI et 13 408 syndicats, 49 communes demeurent encore isolées (dont 41 de la petite couronne parisienne, amenées à fusionner au 1^{er} janvier 2016 avec la Métropole du Grand Paris) (Bulletin statistique, DGCL, 2014).

Créée en vue de moderniser les communes françaises, l'intercommunalité a pour enjeu une meilleure gestion des affaires locales via la mutualisation de moyens et l'adoption concertée de projets de territoire, découlant eux-mêmes de la définition de l'intérêt communautaire. Grâce à cette mutualisation, le processus de coopération doit en effet permettre des économies d'échelle, puisque le transfert de compétences à l'EPCI a pour corollaire un changement du niveau de production, et que cette technologie de production présente des rendements d'échelles croissants (Moreau, 2004).

La définition de l'intérêt communautaire quant à elle, vise à distinguer ce qui relève des compétences de l'EPCI ou de celles des communes membres. Laissée à l'appréciation des élus, elle suppose ainsi des relations de concertation et de négociation entre les deux catégories d'acteurs en présence ; elle donne par là même la légitimité aux EPCI pour intervenir sur telles ou telles actions. La politique qui en découle peut évoluer dans le temps à condition que l'intérêt communautaire évolue également (Adcf, 2006).

²Soit de 1678 structures intercommunales à 2525.

³2456 EPCI en 2013 du fait de fusions d'EPCI, AdCF, 2013.

⁴Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République, dite Loi Joxe et loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

⁵Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Davantage connus pour leur *cœur de métier* centré sur le développement et l'aménagement du territoire ainsi que sur la gestion de réseaux techniques importants (assainissement-eau-voirie, etc.), les groupements de communes s'investissent de plus en plus dans la construction et la gestion des équipements de proximité et le développement de services aux organisations sportives et à la population (AdCF, 2007). Ils se mobilisent en ce sens au travers de leurs compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives, dont la définition ne dépend pas uniquement de l'intitulé légal de la compétence sportive liée aux équipements tel qu'indiqué dans la loi Chevènement.

L'intervention des EPCI dans le sport entend répondre ainsi à plusieurs enjeux (Bayeux, 2012a). Ceux-ci peuvent être centrés, par exemple, sur le rayonnement sportif du territoire avec le développement de disciplines sportives et la diversification des modalités de pratiques (loisir, compétition), sur la préservation de l'environnement avec la création d'équipements dits de « Haute Qualité Environnementale » (HQE), ou encore la préservation d'espaces naturels. Ils peuvent avoir une forte dimension sociale par la mise en place de projets d'animations sportives ouvertes au plus grand nombre, à des fins notamment de réduction des inégalités sociales et territoriales d'accès à la pratique.

Ces enjeux peuvent être économiques du fait de l'aménagement du territoire et du développement des pratiques propice à l'implantation d'entreprises du secteur. L'implication des EPCI dans le sport répond également à des enjeux politiques et identitaires, au travers d'actions de communication et du soutien aux clubs et aux sportifs représentant le territoire.

L'institutionnalisation de l'action sportive communautaire, en outre, suppose généralement la prise en compte de l'existant, du « déjà là », et plus particulièrement du contenu et du sens des politiques sportives communales. Du fait d'une *municipalisation* du sport antérieurement engagée (Bones, 1983), les communes ont construit des relations étroites avec les acteurs du sport, associatifs plus particulièrement (Honta, 2007a). Ces interventions municipales peuvent par ailleurs être différenciées d'une commune membre à l'autre, leur référentiel d'action sportive n'étant pas identique dans ce secteur comme dans bien d'autres (Pinson, 2003).

En ce sens, la production d'une politique sportive intercommunale contient le risque de bouleverser la gouvernance municipale à l'œuvre. Or, appréhender la question sportive à cette échelle suggère de définir avec les communes membres un projet de territoire et des orientations consentis collectivement.

Un tel processus implique de fait des négociations et des compromis quant aux orientations et

axes d'interventions que les communes souhaitent ou non transférer à l'EPCI.

Ces divers aspects expliquent que les configurations intercommunales sont par définition multiples puisque changeantes d'un territoire à l'autre (Chaboche, 1999 ; Charrier, 2002 ; Honta, 2010a), ce qui conforte l'intérêt de les analyser au plus près des situations localisées.

A ce titre, chaque ville comme chaque EPCI constitue une équation politique et sociale spécifique dont il faut porter au jour les dispositifs de pouvoir et d'action collective (Pinson, 2006). Les politiques sportives dépendant étroitement des expériences de négociation et des arrangements entre acteurs locaux, se pose la question des stratégies et des intérêts en présence ainsi que des outils et des formes de régulation locale élaborés pour collectivement fabriquer cette action sportive communautaire.

Ainsi, et dans la mesure où ce processus n'est pas donné mais bien à élaborer et à décoder, il est question de cerner plus particulièrement comment un EPCI en particulier, la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS), s'est saisi de ces enjeux.

Il s'agit ici d'examiner essentiellement les modalités de gouvernance sportive adoptées sur ce territoire⁶, afin d'apprécier la nature et les effets du partenariat que la COBAS a construit avec les acteurs également mobilisés en la matière et amenés à contribuer au processus qui englobe à la fois l'élaboration et la mise en œuvre des projets sportifs communautaires.

L'étude s'intéresse aux processus de légitimation de l'intervention intercommunale sous l'angle des jeux d'acteurs. La notion de légitimation mobilisée ici désigne différents processus : l'intervention nécessaire de la sphère publique, les processus sociaux de reconnaissance et enfin, les usages et pratiques. Les représentations diverses de la réalité sont construites socialement, formées ou déformées par la perception que s'en font les élus locaux, la politique publique étant une ressource pour légitimer des programmes d'actions. La légitimation peut se concevoir « *comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est à dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale voire comme un bienfait* » (Lagroye, 1985, 402).

L'action publique possède donc des propriétés utiles pour imposer l'assentiment d'une population en faveur d'une décision politique plutôt qu'une autre. Analyser l'action permet ainsi d'étudier les rapports entre politiques publiques et aspirations des usagers (Lagroye,

⁶La notion de territoire comprend un espace géographique délimité par des frontières politiques ou administratives, occupé par un groupe humain dépendant d'une autorité. Selon Di Méo (1996, 40), « le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire ».

1985).

La notion de gouvernance, initialement retenue pour apprécier le mode de fonctionnement des entreprises et basée sur la réduction des coûts (notamment de transaction), par un pilotage moins bureaucratique et mieux coordonné (Coase, 1937), a été ensuite mobilisée dans les champs de la sociologie et de la science politique. Dans ce cadre, elle est alors définie comme *« un processus d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie à un ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages publics et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique »* (Le Galès, 2003, 243), définition que nous adopterons ici.

Pour assurer cette gouvernance, la COBAS, comme l'ensemble des EPCI, est censée s'engager dans une démarche partenariale, « composer » avec les politiques sportives adoptées par les communes membres et mobiliser des outils stimulant la *démocratie participative* (Pasquier, Gugner, Cole, 2011)⁷. Dans le cadre de cette démarche, elle peut en conséquence être amenée à développer des relations avec l'Etat, les autres niveaux de collectivités territoriales et les acteurs privés, qui développent eux-mêmes des actions sportives sur le même territoire ou sont susceptibles de le faire. Un tel processus repose ainsi sur la nécessaire construction d'interactions et de coopérations entre les acteurs en présence (Boino, Desjardins, 2009).

⁷ La notion de démocratie participative implique la participation des citoyens aux processus de décisions politiques.

Méthodologie

La production d'une action sportive communautaire suppose l'inscription de la question sportive à l'agenda politique, la définition des orientations retenues, des moyens affectés et du cadre organisationnel mis en œuvre (Hassenteufel, 2011). Ainsi, la recherche que nous avons réalisée dans le cadre d'une thèse par Convention Industrielle de Financement par la Recherche (CIFRE) consiste à examiner si la COBAS dispose aujourd'hui d'un pouvoir d'exercice légitime et de moyens lui permettant d'assurer et d'assumer la fabrication et la mise en œuvre d'une politique sportive et si, à ce titre, elle représente, pour les diverses parties prenantes du territoire, un acteur reconnu en la matière.

Pour analyser le processus de production et de mise en œuvre de cette action publique sportive communautaire, nous avons jugé pertinent de reprendre les quatre niveaux de compréhension proposés par P. Hassenteufel (2010) :

- l'examen de la conception de la politique ou la définition des normes légitimes du secteur,
- le recensement des acteurs intermédiaires chargés de dicter et de faire respecter des normes,
- la présentation des acteurs publics du premier rang et au contact direct des destinataires de la politique,
- l'analyse du public visé : les destinataires de l'action publique.

Associer ces quatre niveaux dans l'analyse de l'action publique permet de la décrire dans son ensemble par le « *regroupement de tous types d'actions qui la composent* », « *comme une configuration la plus complète possible d'acteurs interdépendants* » (Elias, 1991, 10).

L'approche consiste, ce faisant, à mettre en lumière, pour la configuration analysée ici, les jeux des acteurs en présence ainsi que la nature des échanges qu'ils construisent en tenant compte du *contexte organisationnel* dans lequel ils agissent d'une manière plus ou moins rationnelle et selon leur vécu (Crozier, Friedberg, 1977). L'enjeu est, dès lors, d'examiner ces stratégies et interactions à l'aune des différentes ressources du territoire et des changements politiques et organisationnels susceptibles de les faire évoluer.

Il s'agit, à partir de l'analyse détaillée de *l'espace local d'interdépendance* (Le Saout, 2008) qu'est la COBAS, de participer aux débats sur les modalités complexes de structuration de l'action publique en considérant le « local » comme un objet de recherche en tant que tel.

Pour ce faire, une approche décloisonnée et articulant notions et concepts de la sociologie de l'action publique, de la sociologie administrative et de la sociologie des organisations, sera ici mobilisée.

L'étude de cas comme démarche d'investigation empirique privilégiée

Au travers d'une méthode d'investigation de recherche-action, la recherche privilégie l'étude de cas de la COBAS pour comprendre l'action publique de cet EPCI et les mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique sportive communautaire adoptés sur ce territoire.

Si « l'expérience du sujet » est plus cohérente pour l'étude que l'analyse unique des faits, l'étude a une approche interprétative de la réalité, l'objectif de la recherche se définissant par la compréhension des significations que les gens attachent à la réalité sociale, leurs motivations et intentions, ainsi que leurs interactions. Les « *faits inutiles* » sont écartés de la recherche et la réalité étudiée est celle perçue par les acteurs, l'action publique étant construite et conduite par ces derniers (Latour, 1989).

La méthode impose ainsi un regard ethnologique, attentif à la trajectoire des acteurs et à leurs prises de décisions. Ces acteurs vont déployer des stratégies, que l'analyse cherche à mettre en lumière. En ce sens « *la prise en compte simultanée des ressources, des représentations et des intérêts offre une grille d'analyse compréhensive de l'orientation des stratégies d'acteurs dans le cadre des politiques publiques* » (Hassenteufel, 2011, 129).

L'analyse de l'action sportive de la COBAS n'est à ce titre pas pensée uniquement « *selon la logique des sujets, ni celle des objets, mais en fonction de leurs relations* » (Lascoumes, 1994, 11), à partir de choix et de décisions propres à la configuration analysée ici, constituant, en ce sens, « *le royaume des relations de pouvoirs* » (Crozier, Friedberg, 1977).

Ce processus invite à ce que le chercheur porte son regard sur les pratiques et les conduites (Foucault, 1975) des acteurs en présence et prenne également en compte les instruments d'action publique⁸ (Laborier, Lascoumes, 2005) construits et mobilisés sur ce territoire. Cette approche, constituant un excellent traceur de changement (Lascoumes, Simard, 2011), permet

⁸Selon Lascoumes et Le Gales (2005, 13) un instrument d'action publique est un dispositif technique qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.

aussi de comprendre de quelle manière sont conduites des politiques publiques et comment est pensée la modélisation des modes de pilotage et de régulation, dans le sens où l'instrument matérialise les intentions, les idées et les modèles.

Les étapes de l'étude de cas

L'étude de cas est une enquête empirique qui met l'accent sur la compréhension des dynamiques présentes au sein d'un environnement unique en permettant la collecte de données très diverses pour étudier le phénomène dans son contexte. Le processus de construction de la recherche par étude de cas suggère dès lors différentes étapes que nous avons suivies (Hlady-Rispal, 2002).

La première étape est la préparation de la recherche avec la définition de la question de recherche initiale permettant par la suite l'évolution de la construction de la problématique.

Ici, notre problématique consiste à rechercher quels sont les processus qui légitiment l'intervention de la COBAS et si elle assume le rôle de régulation de l'action publique.

L'analyse étudie l'approche relationnelle au travers des réseaux d'acteurs ainsi que l'appropriation collective du projet d'action publique. L'étude de l'influence des acteurs se fait au travers des ressources qu'ils détiennent, à partir des trajectoires professionnelles et de l'analyse des décisions (Genieys, Hassenteufel, 2012). En effet, « *la sociographie de ces groupes, leurs organisations et statuts sociaux, les dynamiques de rivalité et collaboration qu'ils entretiennent avec d'autres segments professionnels donnent alors une clé pour comprendre l'action publique* » (Bongrand, Laborier, 2005, 33). Assimiler représentation et action permet ainsi de donner du sens à des actions.

L'action sportive illustre les problématiques générales rencontrées dans plusieurs secteurs d'intervention publique, notamment en matière de partage de responsabilités entre EPCI et communes.

La politique sportive communautaire est ainsi étudiée de sa conception à sa mise en œuvre, au regard des relations entre acteurs, c'est-à-dire au travers des actions que ces derniers défendent et de leur mode de négociation pour l'adoption des projets.

La seconde étape de l'étude de cas est la sélection du « cas ». Dans cette étape, l'échantillonnage doit se centrer sur des « cas utiles » qui remplissent les catégories conceptuelles définies théoriquement.

La recherche se focalise de ce fait sur l'étude d'un seul et unique cas d'agglomération. Ce choix permet d'approfondir l'objet de recherche, à savoir la fabrication et la conduite de

l'action publique sportive par un EPCI à fiscalité propre. Le choix est donc porté vers une communauté d'agglomération (CA), du fait que le sport est une compétence optionnelle pour ce type de structure et qu'elle est suffisamment « intégrée » pour mener à bien une action sportive dans ce cadre.

La troisième étape consiste à construire le protocole de recherche en utilisant différentes méthodes de collectes des informations, qui, ajoutées à d'autres sources, confortent par la suite l'analyse par une triangulation des données constituant l'étape suivante dans la mise en relation de ces données (Eisenhardt, 1989).

Les informations peuvent être ainsi vérifiées par le « cross checking » (Thoening, 1985) : dès lors qu'une information est donnée par deux sources distinctes, elle peut être validée.

Le choix de la méthode de l'étude de cas, combinée avec la méthode d'action-intervention, amène le recours à une méthodologie essentiellement de nature qualitative et compréhensive : la logique *qualitative inductive* tend à construire une compréhension « à partir du vécu des acteurs » (Hlady-Rispal, 2002). A l'inverse de l'analyse quantitative reposant sur l'objectif de tests de théories, elle recherche la génération de concepts ou de modèles et donne une interprétation plutôt que de chercher les causes des phénomènes. Ainsi, la recherche qualitative implique entre autre l'observation, le déroulement d'entretiens non directifs ou semi-directifs et la classification compréhensive des données.

Le « travail de terrain » est une « *démarche qui correspond au recueil d'une documentation sur un ensemble de phénomènes à l'occasion de la présence dans les lieux au moment où ceux-ci se manifestent* » (Chapoulie, 2000, 2). Elle privilégie aussi l'écriture : les notations, transcriptions, documents qui « *objectivent* », la lecture critique qui rapporte les éléments au contexte et le classement, qui fait « *apparaître des relations invisibles* » (Beaud, Weber, 2003).

La dernière étape intègre la littérature dans l'analyse, permettant ou non la généralisation de phénomènes pouvant éclairer les concepts théoriques. L'analyste doit alors mettre en relation les données ethnographiques et leur contexte (Beaud, Weber, 2003), ce que la seconde partie du document s'attache à réaliser.

Les outils de la recherche

Pour étudier les différents processus de l'action sportive communautaire, notre « boîte à outils méthodologique » a consisté tout d'abord à mobiliser un corpus de documents : courriers,

protocoles, délibérations, notes, autant de documents administratifs intrinsèques au terrain d'étude, documents complétés par des articles de presse, des rapports, textes législatifs et réglementaires. Les données de ce corpus permettent de comprendre le fonctionnement de l'organisation au travers du cadre juridique et réglementaire, de connaître les décisions qui ont été prises en matière de sport et les réflexions engagées, mais également d'identifier les relations entre les différents acteurs, au travers de scènes ouvertes et réunions internes, dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action sportive communautaire.

21 entretiens semi-directifs ont, en outre, été réalisés auprès de personnes ressources dans la mesure où « *c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures que constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique* » (Cohen, Muller, 2005, 68).

Les acteurs interrogés ont été sélectionnés en fonction de la méthode de reconstitution du réseau. Ces derniers sont les élus locaux, Maires et élus en charge des sports, les agents administratifs des quatre communes (directeurs ou responsables des services municipaux des sports), et de la COBAS (directeur de la proximité de la COBAS (direction de rattachement des sports), directeur général adjoint de la COBAS), ainsi que les dirigeants de clubs sportifs, notamment les disciplines de sports collectifs (rugby, handball, football, volley-ball), les représentants de disciplines utilisant un équipement communautaire (surf, char à voile, gymnastique) et de disciplines individuelles (aviron, badminton, athlétisme), auxquels s'ajoutent des agents de l'Etat et des autres CT : un agent de la Direction Régionale de La Jeunesse et des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), un agent du Conseil Régional responsable de la politique sportive ainsi qu'un agent du Conseil Général.

Certains entretiens ont été réalisés sans enregistrement ce qui n'a pas permis une retranscription intégrale.

Afin de comprendre certains faits dans l'histoire de la COBAS, l'ancienneté des agents interviewés a été considérée comme une variable importante. Un entretien a de ce fait été réalisé avec un ancien élu du district, en plus de ceux ayant renouvelé leur mandat.

Dans un premier temps des entretiens « *informatifs* » avec la DGA de la COBAS ont été réalisés à des fins exploratoires afin justement de reconstituer au mieux les membres parties prenantes du réseau. Les entretiens avec les Maires ont été « *approfondis* » de manière à multiplier les informations susceptibles d'intéresser la recherche (Beaud, Weber, 2003).

Enfin, les entretiens sont « hiérarchisés » en fonction de leur intérêt : certains entretiens, notamment avec des dirigeants de clubs, apportent moins d'éléments nécessaires à la recherche que d'autres.

Les entretiens réalisés s'appuient sur un guide « *souple et thématique* » (annexe n°1) selon les principes proposés par Haldy et Rispal (2002). Les grands axes du guide d'entretien sont la conception, la définition et la mise en œuvre de la politique sportive communautaire.

L'analyse effectuée des entretiens repose sur ces mêmes thèmes ce qui permet d'ordonner les données et de faciliter leur sélection et l'analyse.

La retranscription thématique des entretiens (annexe n°2) que nous avons réalisée de manière quasi intégrale intègre des éléments biographiques des acteurs et leurs relations avec le chercheur. Leur trajectoire professionnelle concernant leurs fonctions sont représentées dans un tableau (annexe 3) permettant d'observer leurs positions et le cumul de certains mandats. La grille d'analyse est réalisée à partir de notions et concepts clés issus des thèmes définis, et d'expressions, dont la fréquence de citations est significative. Les éléments d'analyse des entretiens ont été classés dans la retranscription par une légende de couleurs, selon qu'ils relèvent de « stratégie » d'acteurs, de la « perception » de l'interviewé, des « relations » entre acteurs individuels et collectifs, ou encore s'ils relèvent d'éléments de contexte. Cette classification permet de croiser les différents discours des acteurs et ainsi de comprendre la réalité qu'ils perçoivent.

La retranscription faite des entretiens mène à une analyse qui restitue le contexte de l'entretien, la *relation d'enquête*, c'est-à-dire tous les comportements de l'interviewé pendant l'entretien (les changements de tonalité de langage, etc.), et restitue également le déroulement, les tournants et moments forts de l'entretien (Beaud, Weber, 2003), l'analyse de la « manière de dire ».

Les *composantes* de la relation d'enquête sont les caractéristiques du chercheur et de ses interlocuteurs. Le chercheur peut être apprécié différemment selon les personnes de milieu, d'habitudes et de goûts différents. La relation d'enquête est ainsi retranscrite au travers d'une légende permettant de comprendre les hésitations, les « langues de bois » ou les revendications des interviewés (écriture en gras pour un ton insistant, des points de suspension pour des phrases non terminées). En conséquence, selon les relations, le chercheur peut « *obtenir des informations de nature et de qualité variables* » et dispose d'une marge de manœuvre dans sa façon d'apparaître et de procéder (Bizeul, 1998).

En effet, l'entretien peut comprendre un risque : il peut avoir pour résultats des discours « *préconstruits ou stéréotypés* », ou des « *langues de bois* », notamment avec l'élite politique (Bongrand, Laborier, 2005).

Ainsi, sont indiquées en début de retranscription des entretiens les relations qu'entretiennent l'interviewé avec le chercheur (informelles, hiérarchiques, connaissances personnelles).

L'observation participante complète la « boîte à outils » construite ici du fait de l'intégration quotidienne au sein du terrain d'étude. Cette méthode permet de mieux cerner la constitution des groupes formels et informels, permettant d'appréhender leurs interactions.

La recherche action implique dans la méthode « *une action délibérée de transformation de la réalité* » (Allard Poesi, Perret, 2003), correspondant à la modification ou la création de faits nouveaux par la présence du chercheur, ici la création d'un poste pour la mise en œuvre de la politique sportive communautaire. L'immersion dans le phénomène étudié est l'origine de la création de l'objet de recherche : l'observation aide « *à la contextualisation du phénomène étudié* » (Allard Poesi, Garance, 2003). L'observation a été dans un premier temps diffuse, c'est-à-dire qu'elle rend compte de la description des lieux, de comportements et de règles puis dans un second temps analytique, en se focalisant sur des aspects particuliers du phénomène intercommunal, nécessaires à l'étude des interactions dans ce contexte donné.

L'observation réalisée rassemble des notes, des brouillons, un « journal » quotidien d'anecdotes qui ont été triées selon leur pertinence par rapport à l'objet d'étude, des observations réalisées lors d'échanges entre les acteurs, formels ou informels. Les différents niveaux d'analyse que nous avons étudiés permettent l'analyse des relations entre les acteurs à l'intérieur, mais également à l'extérieur du territoire, avec les autres collectivités et l'Etat.

Pour traiter ces différents points d'analyse, la première partie de cette recherche revient sur les enjeux de l'intervention des EPCI dans le domaine du sport et les problématiques que soulève la mobilisation de cette échelle d'action publique. Ceci permettra de mettre en lumière les processus d'institutionnalisation des EPCI et de légitimisation de leurs interventions et de comprendre ainsi les différentes logiques d'actions et les stratégies d'acteurs sous-jacentes.

La seconde partie analyse, à partir de l'étude de cas, les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la politique sportive de la COBAS. L'étude du rôle et de la place de l'EPCI au sein de la configuration locale retenue permettra d'apprécier s'il est aujourd'hui considéré comme un acteur légitime de gouvernance du sport.

PARTIE I

**ENTRE INSTRUMENT DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE
LOCALE ET PROCESSUS A REGULER : LES DEUX FACES DE
L'INTERCOMMUNALITE**

Introduction de la partie 1

Pour comprendre les modalités de prise en compte progressive du secteur sport par les EPCI, il est nécessaire de reconstituer la trajectoire de ces établissements comme un système d'interdépendances entre élites politiques, élites administratives et experts de l'administration (Bezes, 2008), au travers des cadres juridiques, politiques et sociaux dans lesquels les regroupements ont été construits et dans lesquels ils évoluent. Il s'agit donc, ce faisant, d'ouvrir et de comprendre « la boîte noire » de l'intercommunalité sportive.

Le croisement de l'histoire de l'organisation du sport et de celle de la coopération entre communes va en effet être influencé par les interventions de l'Etat et diverses réformes. C'est notamment par le biais des enjeux de l'aménagement du territoire intercommunal que va se faire cette mobilisation des EPCI en matière d'équipements sportifs. Par la suite, du fait d'une réglementation ouverte en la matière, celle-ci va également se développer au travers d'autres axes d'intervention publique : l'animation, la santé publique, l'éducation, etc., et le sport, constituant aussi bien un objet qu'un outil d'action publique de par sa *transversalité* (Arnaud, Terret, Saint-Martin, Gros, 2002 ; Honta, 2010a).

L'intercommunalité va, en ce sens, multiplier ses axes d'intervention au regard des possibilités ouvertes par l'évolution du cadre législatif et réglementaire et devenir un nouveau territoire d'action publique locale.

La première partie de cette recherche retrace ainsi la genèse de l'intercommunalité, permettant d'éclairer son fonctionnement, ses compétences et la progressive mobilisation des groupements dans le champ sportif.

Nous montrons ici que la conduite de l'action sportive communautaire peut être confrontée à l'opposition des acteurs, notamment celle des communes, ayant noué des relations historiquement ancrées avec les associations sportives locales, opposition témoignant du décalage entre les représentations collectives favorables à l'intercommunalité et son degré réel d'application (Guéranger, 2000 ; Desjardin, Boino, 2006 ; Kerrouche, 2005 ; Gaxie, 1997). Le nouveau référentiel intercommunal va ainsi susciter des enjeux de développement, mais également un changement d'échelle de l'action publique, impactant les relations entre les acteurs publics locaux.

D'une situation de fait à une situation de droit, l'intercommunalité est devenue peu à peu un outil d'aménagement puis de régulation de l'action publique promu par l'Etat, visant à simplifier l'organisation territoriale, dans le sens où elle répond à des enjeux de qualité de service rendu, de synergies entre territoires d'urbanisations diverses, et de compromis entre efficacité et démocratie. L'intercommunalité a ainsi pour vocation le soutien de la compétitivité des territoires en garantissant une solidarité sociale (Loubet, 2011, 17).

L'Etat en cherchant à lutter contre l'atomicité municipale (Meny, 1999) en alternant mesures incitatives et autoritaires, contribue ainsi au développement de l'intercommunalité, envisagée comme alternative aux fusions de communes auxquelles les élus locaux sont majoritairement réfractaires.

En pratique, l'intercommunalité a suscité des craintes de la part des communes quant aux transferts de compétences, craintes qui n'ont été atténuées qu'au fur et à mesure de sa mise en œuvre, ouvrant des possibilités nouvelles aux communes qui ont su tirer profit de ce nouvel outil. Au-delà du développement quantitatif et de la dynamique intercommunale que le cadre juridique a suscité, certaines questions restent d'actualité, telles que la définition de périmètres « pertinents » d'intervention, la pluralité des formes institutionnelles existantes et le manque de légitimité démocratique, ces éléments pouvant créer des situations disparates et inégalitaires entre territoires.

Face aux économies d'échelles attendues d'une part et à la régulation de l'action publique recherchée d'autre part, on constate aujourd'hui que la mise en œuvre de ces principes est sujette à de profonds décalages du fait notamment de leur (ré)appropriation par les élus locaux, ces effets se manifestant également dans le secteur sportif.

CHAPITRE 1

DE L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION A L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET : LE DEVELOPPEMENT AMBIVALENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

L'évolution du changement de référentiel de l'action publique au niveau intercommunal fait apparaître un développement ambivalent voire des contradictions entre les effets souhaités et attendus de l'intercommunalité et la réalité des situations. De la concertation à la coopération ou l'intégration, l'intercommunalité apparaît comme un processus complexe qui s'affirme au fur et à mesure de son évolution.

Les différentes formes de *solidarité intercommunale* sont regroupées autour de ces trois notions que sont la concertation, la coopération et l'intégration. La concertation est la première forme de solidarité intercommunale, née de la « *mise en commun* » des intérêts à long terme : des conférences aux commissions syndicales, aux procédures de planification et contrats d'aménagement (Bibliothèque des Communes, 1979, 7).

La coopération implique quant à elle la création d'établissements publics qui prennent en charge la gestion de services communs selon différentes formules, constituant le droit commun de la solidarité intercommunale. Elle se caractérise alors par la création d'une personne morale de droit public et par le transfert de compétences des communes vers les établissements publics.

L'intégration, enfin, est la fusion de communes ou la fusion d'EPCI.

Ces trois formes de solidarité obéissent à des principes distincts et conduisent à des solutions juridiques différentes. L'autonomie communale est totale dans la concertation, partielle dans la coopération et s'efface lors de l'intégration. Il n'y a cependant pas initialement de solidarité sans consentement, mais celui-ci suppose la consultation et la négociation entre les communes (Gaudin, 2007).

La France a la particularité de compter un nombre élevé de communes et d'élus, ayant un poids historique qui pèse sur les décisions nationales et qui vont influencer les différentes réformes. Alors que la plupart des pays européens ont adopté des réformes de fusions autoritaires de leurs structures territoriales dont les effets ont été visibles, l'Etat français a engagé successivement des réformes comportant des *dispositifs alternatifs*, en dépit de tentatives de fusions qui n'ont pas véritablement abouti (Le Saout, Le Lidec, 2010, 26).

Aussi, les municipalités, instaurées dans le cadre paroissial en France en 1789⁹, puis jugées trop nombreuses, ont vu leur nombre très peu diminué depuis les premières lois¹⁰ : de 44 000 paroisses à la Révolution¹¹ à 36 664¹² communes au 1^{er} janvier 2014 (INSEE, 2013).

La loi du 16 juillet 1971 (dite Marcellin)¹³ a pourtant tenté de poser les bases d'une politique de modernisation concernant les fusions de communes mais celle-ci fut un échec. Seulement 1000 communes ont effectivement été supprimées¹⁴. La loi Marcellin a été abrogée par la loi du 16 décembre 2010, qui tente de nouveau de faire évoluer le droit des fusions de communes par le dispositif de *communes nouvelles*¹⁵, très peu développé en pratique depuis¹⁶.

Pour recouvrir l'émiettement communal, le rapprochement entre communes est donc apparu comme une alternative acceptable et finalement acceptée : il permet de développer progressivement le système de transfert des compétences et celui du pouvoir fiscal (Le Saout, 2010).

1. La coopération intercommunale : d'un état de fait à une situation de droit et de devoir

Le cadre réglementaire lié aux coopérations entre communes, créé à la suite de pratiques locales volontaristes, se structure et évolue en rendant l'intercommunalité juridiquement possible puis recommandée et obligatoire, au regard de la volonté initiale des gouvernements successifs de réduire le nombre de communes.

A défaut de s'engager dans la fusion, comme les divers gouvernements ont tenté de les inciter ou de les contraindre, les élus ont cherché des alternatives dans le cadre notamment de la coopération intercommunale.

⁹ Loi du 14 décembre 1789, relative à l'organisation des communes du Royaume de France.

¹⁰ Constitution de l'an III qui regroupe de force les communes de moins de 5000 habitants, loi de Vichy de 1940, loi Marcellin de 1970, loi n°2010-15-63 du 16 décembre 2010, op.cit. p5.

¹¹ <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>, consulté le 06 mars 2014.

¹² Décret n°2013-1289 du 27 décembre 2013.

¹³ Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupement de communes, dite loi Marcellin.

¹⁴ Bilan de la loi Marcellin, <http://www.senat.fr/rap/109-169/109-16921.html>, consulté le 06 mars 2014.

¹⁵ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, article 21.

¹⁶ La Lettre du Cadre, <http://www.lettreducadre.fr/7777/le-succes-destime-des-communes-nouvelles/>, janvier 2014, consulté le 6 mars 2014.

1.1 Une « mise en commun des problèmes » historique et incontestable

La coopération entre les communes est née de la volonté de mutualiser des problématiques de gestion, de plus en plus nombreuses et complexes, nécessitant des solutions de plus en plus couteuses, comme par exemple celles liées à la collecte et la gestion des déchets, d'assainissement, la distribution de l'eau, ou encore les problématiques d'entretien des écoles et des équipements (éducatifs, socioculturels, sportifs, etc.), le ramassage scolaire, les centres de secours. La coopération apparaît comme une solution conjointe pour régler ces problématiques dont les coûts de gestion sont importants pour les communes, notamment les communes rurales : la recherche de mutualisation implique ainsi la recherche d'économies d'échelle.

1.1.1 L'intercommunalité ou la consécration par le droit d'une coopération ancienne entre communes

L'institutionnalisation de l'intercommunalité a évolué à travers la création d'établissements publics, structures officialisant la coopération. Le territoire national compte une part importante de communes rurales, certaines ne représentant que très peu d'habitants : 36568 communes sont répertoriées en 2008, dont 74,4% comportent moins de 1000 habitants, 0,11% ont une population de plus de 100 000 habitants (Kerrouche, 2012, 38).

Beaucoup de communes sont en dessous du seuil de population et de ressources à partir duquel les investissements, les équipements et l'organisation des services publics deviennent difficiles, voir impossible. Dès l'instauration des municipalités, les communes rurales ont eu tendance à travailler ensemble du fait de leur proximité et de la nécessité de mettre en commun certaines ressources. L'émiettement communal est un facteur de dépenses des ressources publiques, dans la mesure où il peut favoriser des équipements qui font doublons et parfois en concurrence d'une commune à l'autre.

Bien qu'engagées parfois dans des rapports de rivalité, les grandes villes, pour se développer, ont également recherché des concertations avec les communes périphériques voisines (Cornenin, De Lahaye, 1838).

Suite à la Révolution et sous le règne du roi Louis-Philippe d'Orléans, la loi du 18 juillet

1837¹⁷ est la première loi d'attribution des droits et devoirs (Tailleter, 1868) des municipalités.

Concernant la fusion de communes, la loi tente de fournir un premier cadre, avec une enquête menée par le préfet concernant le regroupement proposé par les communes intéressées¹⁸ : « *ces vérités s'appliquent surtout à nos communes rurales, si nombreuses en France* » (Tailleter, 1868, II). Du fait d'un découpage des municipalités à la taille des paroisses, de nombreuses communes ont vu le jour créant ainsi une ville par « clocher » : le territoire municipal devient ainsi un pouvoir de représentation locale. La volonté de regrouper les plus petites communes est affichée, mais la représentation sociale que la population se fait de la commune (image d'attachement, de repères sociaux, cadre de vie etc.), très vite adoptée par la population, va créer des conflits de pouvoir et de territoire, autrement dit des « guerres de clochers ». Trop de communes veulent leur propre piscine, leur stade, leur centre de secours, sans se préoccuper du nombre d'utilisateurs et des coûts financiers de fonctionnement, ce qui va provoquer une concurrence inefficace entre elles, selon leurs ressources et équipements (Bessy, 2002).

Ces diverses configurations peuvent contribuer ou non à l'instauration d'un climat favorable à la coopération entre communes.

Première étape dans la mise en commun des problèmes entre les communes, la loi formalise les accords entre elles en permettant de créer entre deux ou plusieurs communes des « *commissions syndicales* »¹⁹, chargées d'administrer « *des biens et droits indivis* » et d'exécuter les travaux qui s'y rattachent, au titre d'une « *section* » de commune dans le cadre de projets communs²⁰. Ces collectivités ont en indivision²¹ le droit d'usage de ces biens.

Ce dispositif est en faveur notamment du développement des communes rurales, fortes de leur autonomie, mais aussi de leur complémentarité (Arnaud, 1996 ; Gaxie, 1997 ; Callède, 2002 ; Bezès, 2009).

Ces institutions de concertation, commissions syndicales ou encore conférences intercommunales, ont pour but de permettre à des communes concernées par une entente de se rencontrer pour débattre « *des questions d'intérêt commun* » (Bibliothèque des communes,

¹⁷ Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale, mise en application par la circulaire du 17 août 1837.

¹⁸ Article 2 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale.

¹⁹ Article 70, Titre VII, de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale.

²⁰ Article 3 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale.

²¹ L'indivision est la situation juridique dans laquelle plusieurs personnes exercent des droits de même nature sur un même bien, définition consultée le 07 avril 2014, sur <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/14592-indivision-definition>.

1979, 15). Elles sont composées des membres des conseils municipaux élus au scrutin secret, pouvant être assistés par les préfets et sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées²². L'entente peut se traduire par une convention, notamment lorsqu'il s'agit de conserver à frais commun des ouvrages d'utilité commune.

Suite à la constitution de 1852²³, une loi est reconnue nécessaire pour l'organisation municipale²⁴. La loi du 7 juillet 1852 a été rapidement conçue, de manière transitoire, afin de respecter la constitution, mais ce n'est qu'en 1855 que le gouvernement présente un premier projet de loi sur l'organisation municipale qui deviendra la loi du 5 mai 1855 (Taillefer, 1868).

La loi est par la suite modifiée et promulguée le 5 avril 1884. Elle introduit alors une « *clause générale des compétences* »²⁵ qui caractérise la compétence propre de la commune, c'est-à-dire l'intérêt public local, reflétant ainsi l'application d'un pouvoir local attribué aux communes, au travers de décisions propres à l'institution municipale (Faivre, 1884).

Toutes les communes existantes, urbaines et rurales, gagnent ainsi en autonomie sur les décisions concernant leur territoire, leur conférant une position dominante dans la mise en œuvre de l'action publique locale, le Maire représentant le décideur légitime. Les dispositifs proposés par l'Etat concernant les fusions de communes vont alors accentuer les conflits de pouvoirs, expliquant ainsi l'absence de fusions de communes en pratique et la préférence pour les regroupements (Le Saout, 2010). Dès lors, les dispositifs de fusion de communes vont être progressivement marginalisés.

La III^e République marque une seconde étape dans les possibilités de regroupement, en offrant aux commissions syndicales la formule juridique « *d'ententes* »²⁶ et précise qu'un avis, quant à la fusion de communes, peut être émis par le Conseil Général, ce dernier pouvant ainsi pousser à la coopération intercommunale, privilégiant cependant le respect des limites

²² Elles sont créées par arrêté ministériel lorsque les communes appartiennent à des départements différents, ou par le Préfet pour les communes d'un même département et le Sous-préfet pour les communes d'un même arrondissement. (Bibliothèque des communes, 1979, 17-18).

²³ La constitution a confirmé les grands principes d'institution des municipalités en 1789 et a établi le suffrage universel.

²⁴ Nécessité d'une loi mentionnée à l'Article 57 de la constitution de 1852.

²⁵ Article 61 de la loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale « Le Conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune » Remise en cause lors de la loi du 16 décembre 2010 qui prévoyait de la conserver uniquement pour les communes, la clause générale de compétence est rétablie par la loi n°2014-58, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, du 27 janvier 2014.

²⁶ Appelées accord ou ententes en 1937, les ententes sont formalisées aux articles 116 à 118 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

cantoniales, du fait de son périmètre d'action (Meny, 1999).

Avant la création des ententes, les discussions entre communes pouvaient avoir lieu dans le cadre associatif ou informel, dans le cadre de diner d'affaires (Bur, Desage, Matejko, 2004).

L'entente est un contrat de droit public conclu entre des communes appartenant ou non à un même département, portant sur un objet déterminé relatif à « *toute affaire communale* » qui intéresse toutes les communes de l'entente. La loi institutionnalise ainsi la concertation menée au travers des commissions syndicales par une formule plus contractuelle. Après s'être rapprochés pour des questions ciblées et l'apprentissage d'un travail en commun bien que ponctuel, les Maires sont plus disposés à l'idée de se concerter et à accepter l'idée de la coopération intercommunale.

La loi du 22 mars 1890²⁷ ouvre par la suite la possibilité aux communes de créer et gérer en commun une action ou un service d'intérêt commun par la création d'un syndicat de communes, première forme d'établissement public ayant pour objectif d'associer les communes autour d'un problème spécifique dépassant, par ses dimensions, leurs moyens respectifs, en vue d'œuvres ou de services communs (Dreyfus, 1892). La coopération entre communes se concrétise au travers de la création de ces établissements consacrant la naissance de « *l'intercommunalité de gestion* » sous forme « *d'association* »²⁸.

Le régime juridique d'établissement public permet aux syndicats de communes d'être capables d'actes en étant soumis à la tutelle administrative par une « *triple originalité* » : le syndicat de commune est un organisme public, ayant la personnalité morale et une vocation spéciale (Bibliothèque des communes, 1979, 43), affirmant par la suite, le principe de spécialité de l'intercommunalité.

A l'origine, ces syndicats sont créés à l'initiative des conseils municipaux²⁹ qui délibèrent de façon concordante. Le syndicat de commune a ici deux grandes caractéristiques : il est à la fois une formule souple au sens où il peut convenir aussi bien à des communes rurales qu'à des communes plus urbaines ou encore associer les deux types de communes. (Dreyfus, 1892). Désormais toutes les communes, quelque soit leur type d'urbanisation, peuvent

²⁷Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (Article 169 à 180) à la loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

²⁸L'intercommunalité à fiscalité propre, <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>, consulté le 24 janvier 2014.

²⁹Des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population.

s'approprier cet outil.

La formule initiale de mise en commun des problèmes entre communes s'officialise donc par la création d'un établissement public, caractérisé par un régime libéral reposant sur la volonté de coopération des communes et la grande marge de manœuvre des élus municipaux, ces derniers pouvant fixer librement l'objet du syndicat, les règles de composition du comité et son financement (Bibliothèque des communes, 1979, 41-66).

Le renforcement de la coopération montre que l'accumulation des questions locales amène les communes à opter pour des solutions intercommunales dès lors que la gestion des problèmes devient plus complexe, mais cette stratégie va également les engager dans un processus difficilement réversible. Alors que les communes s'adaptent pour optimiser leur propre fonctionnement, elles contribuent également à renforcer la construction progressive de la coopération.

Le décret du 20 mai 1955³⁰, quant à lui, marque une troisième étape (Bibliothèque des communes, 1979) avec l'ajout de la formule syndicale du syndicat mixte³¹, plus ouvert, permettant d'associer des communes, des syndicats de communes, des départements, des chambres de commerce et d'industrie, de métiers d'agriculture, etc. en vue d'un service ou d'une œuvre intercommunale, associant les collectivités avec des organismes représentatifs de diverses activités économiques, mais limitant l'intervention à une seule activité (Bibliothèque des communes, 1979, 69 ; Bazoché, 2013, 53). Le syndicat mixte introduit alors la notion de participation, qui sera reprise dans les différentes lois qui suivront.

Afin d'assurer la cohérence et la cohésion des communes, le service rendu doit comporter, dans les statuts, un intérêt pour chacun des membres et la définition du périmètre d'intervention, premier signe d'intérêt pour cette problématique. Cet accord se matérialise par un projet de statuts approuvé par délibération par les organes respectifs qui doit prévoir : *le champ d'action territorial*, la durée et les attributions du syndicat, le siège proposé, l'engagement de principe de consacrer des ressources suffisantes, le principe de la répartition des dépenses entre les membres, le mode de représentation des membres au sein du comité syndical (Bibliothèque des communes, 1979, 69-70).

Il est dès cette époque précisé que la définition du champ d'action, c'est-à-dire de l'objet du

³⁰Décret n°55-606 du 20 mai 1955, qui autorise également la coopération entre CT de niveau différent et élargi le champ de leur intervention.

³¹Selon qu'il relève d'une compétence ministérielle ou d'une compétence préfectorale, le syndicat mixte est créé par un acte administratif autorisé dans un cas par arrêté du Ministre de l'Intérieur et après avis, s'il y a lieu, des autres ministres intéressés ou dans l'autre cas, créé par arrêté du ou des préfets concernés (Bibliothèque des communes, vol 6, 1979, p69-70).

syndicat, « *doit être claire afin d'éviter les enchevêtrements de compétences avec les collectivités adhérentes et les groupements intercommunaux existant dans les mêmes secteurs géographiques ou d'activités* » (Bibliothèque des communes, 1979, 69). Cette définition est donc soumise à un intérêt commun, non défini réglementairement mais laissé à l'appréciation des membres du syndicat, élus locaux, ce qui préfigure pleinement des dispositions adoptées plus tard.

Ces trois premières étapes marquent ainsi la genèse de l'institutionnalisation de la coopération intercommunale avec la nécessité de définir un intérêt commun, prémisse de l'intérêt communautaire.

Du fait d'initiatives des communes, les coopérations s'officialisent. Les élus s'accommodent assez bien de l'autonomie dont ils bénéficient avec une intercommunalité conçue à « la carte ». Le nombre de fusions, peu effectives en pratique, n'évolue guère de ce fait et ce, même dans les communes rurales, ce qui conforte l'Etat dans le développement institutionnel de l'intercommunalité (Guéranger, 2008 ; Bezès, 2009).

1.1.2 L'élargissement des types de regroupements intercommunaux : la recherche de structures fédératives sur des périmètres cohérents

Les structures intercommunales vont se multiplier en raison des problématiques de gestion territoriales croissantes et lentement progresser dans l'objectif d'intégration des communes : aux formules syndicales de gestion vont s'ajouter des structures à fiscalité propre, que l'on appelle les intercommunalités de projets.

L'ordonnance du 5 janvier 1959³² élargit l'objet des syndicats de communes en reconnaissant la création de syndicats à objet ou vocation unique (SIVU)³³ et à objets ou à vocation multiples (SIVOM)³⁴, réactualisant le régime juridique défini en 1890.

Les syndicats de communes se distinguent alors par leur objet : les syndicats à objets multiples peuvent étendre leurs attributions par modification de statuts sans obligation de liens entre les services assurés et les syndicats à vocation multiple se distinguent par une

³²Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts, ancien intitulé modifié par la loi du 31 décembre 1970: ordonnance tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

³³Institué depuis la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

³⁴Instauré par l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959, pour élargir les compétences des syndicats à objet unique.

définition large dans leurs statuts de leurs finalités, l'objet se confondant avec une mission de portée très générale, comme par exemple le développement économique ou l'aménagement urbain.

Dès lors, plusieurs formules syndicales sont possibles, rendant l'organisation intercommunale diversifiée (Gaxie, 1997 ; Guéranger, 2003).

Le contexte d'accroissement des échanges par la dissociation du lieu de résidence et de l'activité professionnelle, la croissance des modes de consommations favorise les déplacements d'une commune à l'autre, notamment entre les communes centres et leurs périphéries. Dès lors, les questions du contrôle du développement et de l'urbanisation deviennent prioritaires, et l'absence de gouvernement de ces territoires pose problème pour leur évolution.

Dans le même sens et afin de stimuler la création de structures de coopération sur l'ensemble du territoire national, l'Etat étend les dispositifs de regroupement aux communes urbaines. L'ordonnance de 1959 instaure ainsi une nouvelle structure : les « *districts urbains* »³⁵, dont les objectifs initiaux sont la création d'une structure spécifique aux grandes « *agglomérations* »³⁶.

Bien que les syndicats de communes à vocation multiple aient pu répondre à des problèmes de grande spécificité, le législateur a souhaité créer un cadre plus marqué que leur régime. Les syndicats sont nés de la pratique, les districts ont eux été inventés par l'Etat pour résoudre les problèmes liés aux « agglomérations », celui-ci incitant les communes à la coopération, réaffirmant ainsi son rôle dans la cohérence des territoires.

Structures plus intégrées au niveau des compétences, les districts urbains exercent des attributions de plein droit, obligatoires, nominativement énumérées par la loi³⁷ ou assurées par les syndicats de communes inclus dans le district, et des attributions facultatives, permettant un choix personnalisé en fonction des problématiques territoriales.

La procédure de création d'un district urbain comprend trois étapes : l'initiative de la création par délibérations concordantes, la fixation du périmètre par le Préfet après avis conforme du ou des conseils généraux et la décision institutive par arrêté préfectoral : les indications sur le

³⁵Article 1 de l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959.

³⁶Agglomération définie ici comme entité de fait indépendante des circonscriptions juridiques, des circonscriptions administratives et des circonscriptions de droit qui peuvent grouper les hommes (Bibliothèque des communes, vol 6, 1979, p75).

³⁷Enumérées par article L 164-4 du code des communes.

siège, le nombre des membres du conseil et les attributions du district³⁸

Le périmètre devient un facteur important à prendre en compte dans la définition du territoire du fait de la création de structures exerçant des actions sur celui-ci. Le Préfet garde un rôle important dans la définition de ce territoire, en concertation avec le département concerné, permettant à l'Etat le contrôle sur ces périmètres (Bibliothèque des communes, vol 6, 1979, p79-80).

L'action des Préfets a été variable mais souvent dans le sens des élus locaux, cherchant davantage la coopération entre les communes, les élus étant conduits à dépasser le cadre communal tout en s'efforçant de conserver leurs intérêts.

Proche des syndicats de communes sur la souplesse du regroupement, le district urbain s'oppose à la communauté urbaine, instituée par la loi du 31 décembre 1966³⁹, dont la création est subordonnée à l'existence d'une agglomération de 50 000 habitants. Ces deux nouvelles formules vont rapidement se développer, en parallèle du développement des syndicats (tableau n°1).

Tableau n°1 : Evolution du nombre de regroupement depuis 1975

(Source DGCT, 2009)

Au 1er janvier	1972	1980	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
à fiscalité propre :													
Communauté urbaine (CU)	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12	12	12
Communauté d'agglomération (CA)													50
Communauté de communes (CC)						193	554	756	894	1 105	1 241	1 347	1 533
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
District	95	147	153	165	214	252*	290*	324	318	316	310	305	241
Communauté de villes (CV)						3	4	4	4	5	5	5	..**
Nombre de groupements à fiscalité propre :	466	866	1 102	1 235	1 446	1 577	1 678	1 845					
Nombre total de communes regroupées :	5 071	8 973	11 516	13 566	16 240	17 760	19 128	21 347					
Population regroupée*** en millions d'habitants :	16,1	21,8	24,6	27,3	29,9	31,8	34,0	37,1					
dont TPU :													
Nombre de groupements à TPU :	18	40	48	55	78	92	111	306					
Nombre total de communes regroupées :	179	389	475	548	754	869	1 058	3 289					
Population regroupée*** en millions d'habitants :	2,1	2,7	3,0	3,1	3,6	3,8	4,2	13,2					
sans fiscalité propre :													
SIVU	9 289	11 664	11 967	12 907	14 596	nd	14 584	14 490	14 614	nd	nd	14 885	nd
SIVOM	1 243	1 980	2 076	2 287	2 478	nd	2 362	2 298	2 221	nd	nd	2 165	nd
Syndicat mixte								1 107	1 216	nd	nd	1 454	nd

nd : non disponible

* à fiscalité propre ** la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1er janvier 2002 au plus tard.

***la population regroupée correspond à la population totale au recensement de 1999

TPU : Taxe professionnelle unique

La Communauté Urbaine (CU) a, elle, été créée pour pallier aux nécessités du développement

³⁸ Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959, articles 1, 2, 4.

³⁹ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, relative aux communautés urbaines.

urbain de certaines grandes agglomérations qui s'étendent sur plusieurs communes. Cette loi ciblait quatre communautés : Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg.

La procédure de création d'une CU, quant à elle, comprend quatre étapes : l'initiative de la création des communes selon le seuil minimum, la délimitation de l'aire géographique qui cette fois, incombe au préfet dès la proposition de définition, la consultation des conseils municipaux dont la demande de coopération est officialisée par délibération, la décision de création selon les conditions de majorité (Bibliothèque des communes, vol 6, 1979, p 103-134). La création d'une CU est ainsi strictement contrôlée par les services de l'Etat, bien qu'elle requière la volonté des communes.

L'obligation de déléguer des compétences communales aux regroupements à fiscalité propre comme le district ou la CU, suscite une première résistance de la part des élus, qui craignent de perdre les attributions les plus importantes à leurs yeux. De ce fait, l'Etat va chercher à créer des dispositifs incitatifs.

Adapter le droit à l'évolution des faits a été l'objectif de la révision de 1970 avec la volonté de favoriser les regroupements de communes, et l'objectif encore d'une intégration complète. Concernant les fusions de communes, l'instruction de l'Assemblée Nationale du 20 août 1970 précise *« qu'il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'Assemblée Nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie »* (Bayeux, 2011,9).

La loi Marcellin, fortement inspirée des dispositifs mis en œuvre dans les pays voisins, tente de fournir un cadre à ces fusions. Cependant, face à la méthode moins autoritaire de l'Etat français concernant les groupements, les élus ont été plus favorables aux coopérations qu'à l'intégration, ne perdant pas ainsi leurs prérogatives sur leur territoire d'intervention historique.

La loi du 31 décembre 1970⁴⁰ et celle du 22 juillet 1977⁴¹ illustrent la volonté de combler les manques de la législation antérieure concernant les regroupements de communes, notamment la rationalisation des périmètres et des transferts de compétence.

La première loi qui porte sur la gestion municipale et les libertés communales, assouplit la formule du district urbain : au regard de la constitution de districts entre des communes urbaines et des communes rurales, et entre communes rurales exclusivement, l'appartenance d'une commune membre à une grande agglomération (au sens d'un bassin de vie) n'est plus une condition nécessaire pour la création d'un district. En conséquence, la loi a supprimé l'adjectif « *urbain* »⁴², bien que la notion d'agglomération ait servi de base à sa création, ceci ayant constitué l'idée centrale de l'ordonnance du 5 janvier 1959, malgré l'absence de seuil de définition.

Le district est à présent doté d'une fiscalité propre, additionnelle à celle des communes membres. Il peut en conséquence obtenir des contributions budgétaires reversées par les communes, mais également prélever l'impôt et recevoir des aides de l'Etat, sous formes de majorations de subventions (Marie, 1882,169). Dans cette logique, le choix du regroupement par district peut être le moyen d'augmenter les concours de l'Etat.

Par ailleurs, la loi accélère simultanément la progression du nombre de syndicats mixtes, d'une part parce qu'elle prévoit que le syndicat mixte puisse avoir une activité diversifiée du fait qu'il soit difficile d'isoler une œuvre ou un service en matière d'aménagement rural ou urbain ; d'autre part du fait de l'intérêt d'associer collectivités et autres établissements dans la réalisation de grands aménagements⁴³.

La souplesse du cadre syndical est appréciée par les élus locaux, qui peuvent déléguer diverses compétences au fur et à mesure de leurs besoins, tout en conservant la mesure de leurs recettes fiscales.

Le syndicat mixte devient alors le support juridique le plus adapté à la gestion de zones économiques et d'aménagement, de grands ouvrages, de parcs naturels, de centres de formation, d'équipements touristiques et sportifs, etc., ce qui laisse présager son rôle par la suite, dans les politiques d'aménagement de l'Etat.

⁴⁰Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

⁴¹Loi n°77-825 du 22 juillet 1977 complétant les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale.

⁴² Circulaire du 22 juillet 1975 relative aux districts, publiée au Journal Officiel du 9 août 1975.

⁴³ La loi n°71-576 institue les syndicats mixtes pour l'équipement et le fonctionnement de centres de formation d'apprentis et de centres informatiques.

Le passage du district urbain au district a pour corollaire de rendre la distinction plus délicate avec les syndicats, ces deux formes de regroupement poursuivant le même objectif de prise en charge collective de problèmes communs à plusieurs municipalités, bien que les différences existent dans la procédure de création et dans le régime financier, permettant au district d'affirmer une plus forte solidarité entre communes membres que le syndicat mixte.

L'évolution de l'intercommunalité peut engendrer des problématiques de cohérence dans les périmètres et dans le choix parmi les formules existantes, menant à des situations très diversifiées d'un territoire à un autre. La taille des regroupements est variable, ainsi que le nombre de communes regroupées par groupement (tableau n°2), et ils peuvent se chevaucher sur plusieurs périmètres, d'autant que la distinction entre communes rurales et villes devient plus difficile au regard du contexte d'urbanisation. Cette situation va persister malgré la mise en place de l'intercommunalité à fiscalité propre par la suite.

Tableau n°2 : Répartition des groupements par nombre de communes regroupées

(Source : DGCT, 2009)

Groupements comportant :	Au 1er janvier 1999				Au 1er janvier 2000									
	SIVU	SIVOM	S. mixtes	Total EPCI sans FP	CA	CU		CC		District		SAN	Total EPCI à FP	dont Total EPCI à TPU
						à TPU	sans TPU	à TPU	sans TPU	à TPU	sans TPU			
2 communes	3 139	280	659	4 078	2	0	0	7	18	0	9	1	37	10
entre 3 et 5	4 604	480	201	5 285	2	0	0	50	226	2	46	4	330	58
entre 6 et 10	3 041	541	152	3 734	18	0	3	95	486	3	84	3	692	119
entre 11 et 20	2 605	602	180	3 387	16	1	3	73	430	2	67	1	593	93
plus de 20 communes	1 496	262	262	2 020	12	1	4	11	137	2	26	0	193	26
Total	14 885	2 165	1 454	18 504	50	2	10	236	1 297	9	232	9	1 845	306
Population regroupée* en millions d'habitants :					6,0	0,3	4,3	5,5	13,8	0,7	5,8	0,7	37,1	13,2
Nombre total de communes regroupées :					756	39	272	2 338	15 211	105	2 575	51	21 347	3 289

*la population regroupée correspond à la population totale au recensement de 1999

CA : communauté d'agglomération, CU : communauté urbaine CC : communauté de communes SAN: syndicat d'agglomération nouvelle

FP : fiscalité propre

TPU : Taxe professionnelle unique

Les élus hésitent donc à transférer des compétences à un district ou à les gérer sous forme de syndicats, l'incitation financière aidant parfois à adopter le choix de la structure la plus intégrée, même si cela implique le partage des ressources.

A partir de 1975, le législateur envisage un essai de rationalisation autour de trois idées fortes : clarification, codification et précision (Bibliothèque des communes, vol 6, 1979, 74).

Afin d'intervenir sur les périmètres et de favoriser les regroupements, les formules de création vont préciser les modalités de fixation de périmètres et les formules de dissolution vont s'assouplir, pour pallier notamment au morcellement des structures syndicales.

La circulaire du 22 juillet 1975 relative aux districts précise que, même si le Préfet n'a plus à vérifier que les communes intéressées appartiennent à une même « *agglomération* », il est « *souhaitable qu'elles ne soient pas trop éloignées les unes des autres* ». Pour fixer le périmètre, le Préfet doit suivre une démarche inspirée par la volonté de concertation la plus étroite avec les communes, tel que le précisait déjà la circulaire relative aux SIVOM⁴⁴. A travers l'idée de solidarité territoriale et « *d'aires rationnelles* », l'enjeu est de susciter des solidarités profondes entre communes voisines à des fins de véritables coopérations.

Les modalités de fixation des périmètres relèvent cependant plus d'une appréciation que d'une application de critères géographiques ou autres.

En effet, certains regroupements ont été réalisés dans le but d'obtenir des avantages plutôt qu'avec l'objectif de développer l'intégration des communes. Que ce soit pour obtenir du poids face à l'Etat dans la mise en œuvre de politiques publiques, pour échapper à des formes de regroupements plus contraignantes, ou encore pour bénéficier d'avantages financiers, les regroupements ont été réalisés pour de multiples raisons par les élus locaux.

Les tentatives de l'Etat de transformation de l'organisation territoriale provoquent des résistances de la part des communes, qui peuvent déboucher sur des tactiques et stratégies d'opposition ou de contournement. Les élus cherchent en ce sens à se protéger en optant pour des coopérations par affinités : certaines petites communes se regroupent entre elles pour ne pas être absorbés par une commune de grande taille à proximité, d'autres tentent de contrarier les projets de CU en créant un district avec une partie des communes, etc.

Les formes de regroupement se diversifient progressivement de la formule syndicale classique, et la création de districts se multiplie (tableau 1) : 95 districts recensés en 1975 à 324 en 1995 (DGCT, 2009).

Il en résulte des configurations diverses d'un territoire à un autre, avec des communes isolées, des enclaves et discontinuités sur la carte intercommunale de l'hexagone.

La recherche d'un périmètre pertinent devient un intérêt pour l'Etat, du fait que sa constitution

⁴⁴ Circulaire du 25 septembre 1974 relative aux syndicats à vocation multiples.

est réalisée par la volonté des élus locaux et reflète parfois une dimension insuffisante, pouvant conduire à l'émiettement intercommunal et à une mutualisation des ressources insuffisantes pour opérer des synergies de développement (Cours des comptes, 2005).

Sous l'influence d'un développement anarchique et multiforme de l'urbanisation, l'Etat affiche la volonté de réguler et remodeler l'administration territoriale. A cette fin, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale⁴⁵ (DATAR), créée en 1963, va avoir pour rôle la préparation et la coordination des politiques d'aménagement du territoire menées par l'Etat, processus ayant lui aussi des effets sur l'institutionnalisation de l'intercommunalité.

La notion d'agglomération, renforcée par la loi Rocard du 13 juillet 1983⁴⁶, modifie leur portée en créant le statut des « villes nouvelles⁴⁷ » et des Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN). Ces derniers vont rapidement laisser place à des nouvelles formules de regroupement du fait de réformes incitatives en la matière.

Ces premières lois sur l'intercommunalité tentent d'apporter des précisions, par la notion d'agglomération notamment, mais ces formules vont être rapidement dépassées avec la volonté plus large de l'Etat d'intervenir dans la rationalisation de l'administration. En effet, la décentralisation⁴⁸ a créé en parallèle, d'autres niveaux de décisions et d'intervention, avec des compétences similaires à celles qu'exercent les syndicats, districts ou CU, mais à une autre échelle, celle du Département, et à partir de 1982, de la Région, qualifiant ainsi le paysage administratif de la France de « millefeuille ».

Sous l'influence de la DATAR, le rôle de l'intercommunalité ainsi que ses relations avec les autres niveaux de gouvernement, vont être guidés par les politiques contractuelles et la réalisation de documents de planification destinés à ce que la définition des priorités stratégiques résulte de la concertation entre les acteurs.

De nouvelles lois vont ainsi transformer le cadre institutionnel de l'intercommunalité et marquer le changement de référentiel, changement heurté par des processus de résistance.

⁴⁵ Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué.

⁴⁶ Loi n°83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, abrogée.

⁴⁷ Loi n°70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles (version consolidée au 24 février 1996).

⁴⁸ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : loi Defferre, acte 1 de la décentralisation.

1.2 Réformer l'intercommunalité : un chantier perpétuel

S'ajoute au foisonnement des structures intercommunales (cours des comptes, synthèse), la multiplication des formes de gouvernements locaux provoquée par la décentralisation. Au regard de la complexité de l'organisation territoriale, la recherche d'une échelle pertinente de régulation de l'action publique est nécessaire pour assurer un développement territorial cohérent, cher à l'Etat.

Avec cette volonté de rationaliser l'organisation administrative de la France, l'Etat cherche, à partir des années 90, à impulser la coopération intercommunale par davantage d'incitations fiscales et réglementaires, dans l'objectif « *constant, voire obstiné, de modernisation des communes françaises* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004).

Cependant, les effets d'aubaine induits par ces mesures incitatives ont conduit à des créations hâtives, voire des « *coquilles vides* » (Le Saout, 2010, 26).

Le regroupement ayant pour objectif de permettre l'élaboration et la conduite d'un « projet commun », si le périmètre est trop restreint, la communauté peut manquer de ressources suffisantes pour mener à bien ce projet.

La notion de projet va être le fil directeur des lois successives, actant la continuité dans le processus de décentralisation, de la volonté de créer des échelles de gouvernements au niveau local, capables de réguler l'action publique.

1.2.1 L'intercommunalité de projet comme outil de modernisation de la vie locale

La loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR)⁴⁹ présente l'échelle intercommunale comme un « *progrès de la coopération*⁵⁰ », selon « *la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarités*⁵¹ ». Ce faisant, la loi a pour ambition, d'une part, de donner une dimension nouvelle à l'intercommunalité qui devra être plus axée vers des coopérations de projet que de gestion ; d'autre part, l'enjeu est de rationaliser le paysage intercommunal sur le territoire national.

⁴⁹Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR), dite Loi Joxe, op. cit.p5.

⁵⁰Article 66 de la loi ATR, Chapitre III, De la concertation relative à la coopération intercommunale, abrogé.

⁵¹Article 66 de la loi ATR, abrogé, op.cit.p34.

Le financement de l'intercommunalité est différent selon l'objectif du regroupement : les structures intercommunales associatives ou « de gestion » telles que les syndicats, n'ont pas de fiscalité propre, leur ressources viennent des contributions des communes adhérentes avec parfois des concours financiers de l'Etat (la Dotation de Développement Rural, le fond de compensation de la TVA : FCTVA et la DGE⁵²).

A l'inverse, les structures intercommunales fédératives, dites intercommunalités « de projets » sont sous le régime de la fiscalité propre (également applicable aux anciens types d'EPCI supprimés ou en voie de transformation, district, communauté de villes, SAN). Ce régime se décline sous deux variantes : le régime de la fiscalité additionnelle⁵³ et le régime de la fiscalité professionnelle unique⁵⁴.

Les questions de fiscalité vont influencer le choix des structures à fiscalité propre par les élus : le partage des ressources est ainsi source d'opportunités d'investissements et de financements de l'Etat.

Pour répondre à son premier objectif, la loi ATR cherche à accentuer la coopération intercommunale par la création des Communautés de Communes (CC) : les communes sont libres de s'associer sous formes d'EPCI à fiscalité propre. L'idée est d'inciter ces regroupements par des pouvoirs d'initiative et de décision : le « *libre choix* » des communes pour les compétences laissées à l'intercommunalité. Aucun nombre minimal d'habitants n'est exigé pour les communautés de communes qui doivent cependant, respecter un critère de territoire « *sans enclave* ».

La mission de constitution des regroupements est confiée aux Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI), qui doivent réaliser un Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI)⁵⁵ en proposant des créations d'organismes de coopération ou des modifications des périmètres et des compétences des établissements existants.

Les élus locaux, pour certains députés ou sénateurs, ont cherché à accentuer le poids des représentants des CT au sein de ces commissions, et limiter ainsi le rôle du Préfet,

⁵² L'intercommunalité à fiscalité propre, <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>, 2014, op.cit.p24.

⁵³ Fiscalité additionnelle pour les CC n'ayant pas opté pour la FPU et les CU créées avant 1999.

⁵⁴ Fiscalité professionnelle unique pour les SAN, CA et CU créées après 1999 et de manière optionnelle pour les CC.

⁵⁵ Article 68 de la loi ATR modifié par la loi n°93-869 du 29 juin 1993, article 1.

argumentant que la coopération intercommunale ne doit pas aller contre leur volonté.

Face à la mission de « rentabilité » des préfets quant au nombre d'actions de regroupement, ces derniers ont été de ce fait à l'écoute des élus locaux et ont majoritairement conforté leurs propositions.

Ces schémas ont donc été réalisés à « *géométrie variable* » du fait de la concertation avec les élus locaux, libres de fixer le contenu de leurs coopérations (Villeneuve, 2009, 16-18).

Au-delà du périmètre d'intervention, la loi conforte le type de regroupement à fiscalité propre et la possibilité d'un prélèvement direct par les regroupements d'impôts locaux (dispositif existant pour le district) : la taxe professionnelle (TP)⁵⁶.

Initialement, il existe deux types de fiscalité qui s'offrent aux EPCI (à fiscalité propre). Le premier type est la fiscalité additionnelle, où la commune continue de prélever l'impôt sur les taxes du foncier⁵⁷, avec ses propres taux, et le groupement en fait de même. Ce régime s'applique de fait aux CC.

Seconde possibilité, le groupement et lui seul, lève la Taxe Professionnelle. La TP est obligatoire pour les CA. Les principaux impôts des ménages reviennent aux communes, sauf dans le cas d'un régime particulier de la fiscalité mixte.

Il existe entre les deux, un autre régime : celui de la fiscalité additionnelle avec TP de zone (TPZ) : l'EPCI prélève la TP uniquement sur les zones d'activités.

Le partage des ressources fiscales est un élément contrariant pour les communes, notamment celles qui disposent de ressources importantes. La TP est en effet l'impôt récompensant la gestion dynamique de leur commune et les élus entendent bien la conserver.

De ce fait, la perspective de bénéficier de diverses dotations de l'Etat est une incitation à s'engager dans la coopération.

Les facilités accordées par la souplesse du regroupement, c'est à dire l'absence de seuil de population ou de critères de situation, les incitations financières par l'instauration d'une fiscalité propre ont permis la création importante de CC, plus que de regroupements créés par districts (Gaxie, 1997, 25-49).

Ainsi, en 1994, le territoire français compte 322 districts, 9 CU, 9 SAN, 4 communautés de villes, 756 communautés de communes. Le succès des CC est notable bien que les formules soient hétérogènes : 2 à 120 communes selon le regroupement (Villeneuve, 1992, 17).

Du fait de ce développement quantitatif de CC, la loi ATR a permis de démontrer l'intérêt des

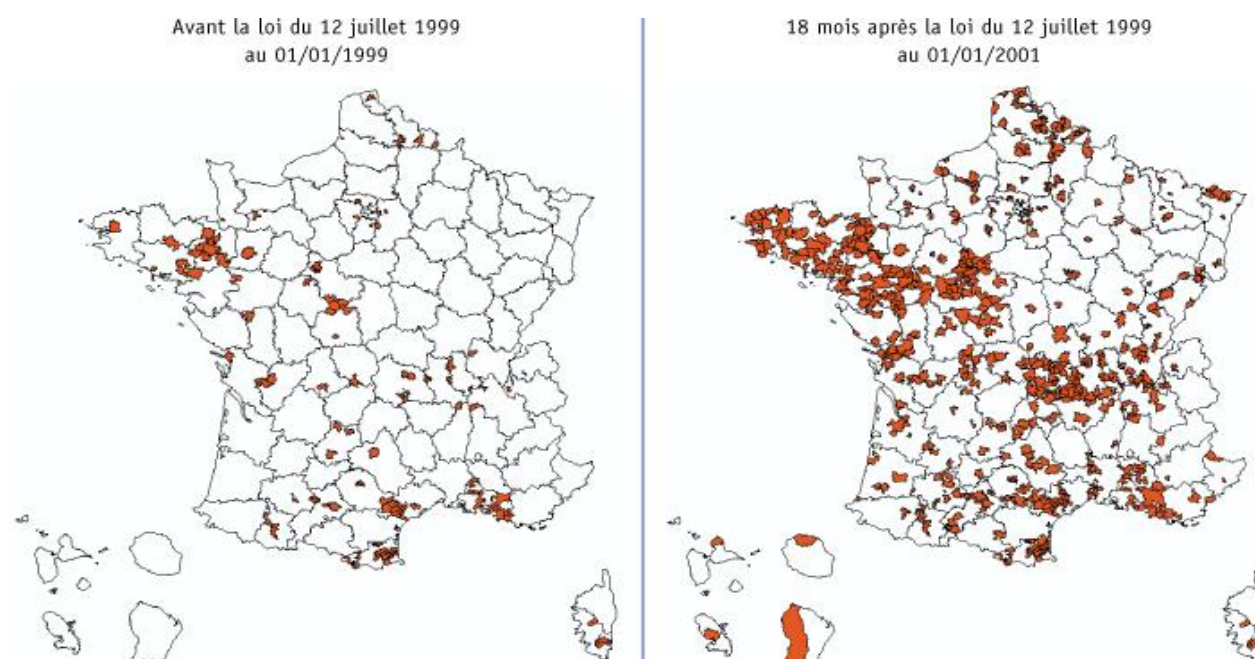
⁵⁶Chapitre VII de la loi ATR : dispositions fiscales et financières, 1992.

⁵⁷Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

incitations fiscales, pratique reconduite quelques années plus tard. C'est en effet avec la loi Chevènement⁵⁸ que le nombre de regroupement de communes va véritablement se développer sur le plan quantitatif et les EPCI à fiscalité propre s'imposer comme nouvel échelon de la gestion publique locale (cartes 1 et 2).

Cartes n°1 et n°2 : Evolution du nombre d'EPCI suite à la loi Chevènement de 1999

(Source, DGCL, 2001)



La loi Chevènement conforte alors ces « *intercommunalités de projets* », qui ont toutes un financement provenant d'une fiscalité directement prélevée par l'établissement et regroupent les communes autour d'un « projet de territoire », « *un projet commun de développement* » et « *d'aménagement du territoire* »⁵⁹ : se rajoutent aux CC, et aux CU déjà existantes, les Communautés d'Agglomération⁶⁰ (CA) (Site AdCF, 2014).

Suite à l'application de la loi Chevènement (tableau n°1), on compte, 12 CU, 50 CA, 1533 CC (DGCT, 2009).

L'intercommunalité est présentée comme une réforme destinée à réduire les inégalités

⁵⁸Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement, op.cit. p5.

⁵⁹Article L.5216-1 de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, concernant la communauté d'agglomération.

⁶⁰Concernant le seuil des CA, 50 000 habitants dont une ou plusieurs communes centres de 15000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou ville la plus importante démographiquement du département.

engendrées par la décentralisation et à améliorer la gouvernance de l'action publique locale : la dynamique du territoire repose donc sur les interactions et les coopérations entre les acteurs, traduites au travers du projet de territoire.

La loi Chevènement prévoit trois mesures incitatives. La première est la possibilité d'une fiscalité mixte afin de réduire le risque de ressources dépendantes uniquement de l'impôt économique, leur permettant de percevoir également des impôts sur les ménages. La TPU se substitue à la TP pour les agglomérations et en option pour les CC, permettant un enrichissement des EPCI. Aujourd'hui, cette mesure est abrogée⁶¹.

La seconde mesure fiscale est l'assouplissement du lien entre les taux des impôts locaux, afin que la politique fiscale des groupements ne dépende plus totalement de celle des communes membres. Enfin, seuls les EPCI à fiscalité propre pouvant prélever l'impôt bénéficient d'une attribution financière de l'Etat : la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) d'intercommunalité⁶².

Afin de ne pas accentuer trop fortement l'incitation fiscale en faveur du regroupement, les communes peuvent bénéficier d'une redistribution financière : l'attribution de compensation (AC)⁶³, obligatoire, et la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), facultative. Ces dotations peuvent être importantes dans le cas où la communauté n'exerce pas ou que partiellement les compétences. Dans ce cas, l'intercommunalité profite de dotations malgré qu'elle soit « une coquille vide ». Les enjeux de redistribution au profit des communes peuvent en ce sens prévaloir sur ceux du financement des politiques intercommunales (cours des comptes synthèse).

Afin d'éviter ce risque malgré tout présent, la législateur a instauré le Coefficient d'Intégration Fiscale ⁶⁴» (CIF), permettant de juger de la redistribution aux communes : plus une communauté redistribue, moins son CIF est élevé. Un EPCI aura par ailleurs d'autant plus de DGF qu'il compte d'habitants, qu'il dispose d'un faible potentiel fiscal et s'il a un CIF élevé.

⁶¹ Mesure abrogée par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁶² La DGF est créée à la création des CC en 1992 sous forme de Dotation Globale de Fonctionnement bonifiée, suite au transfert des compétences des communes au regroupement, codifiée à l'article L.5211-29 du CGCT suite à la loi de 1999.

⁶³ L'attribution de compensation correspond à la différence entre le produit de la TP encaissé par la commune et le coût des compétences que celle-ci a transféré à la communauté.

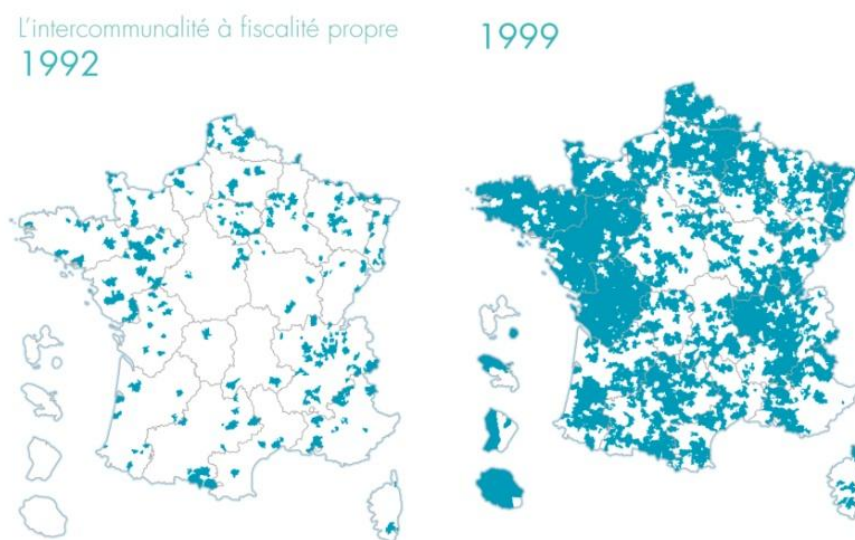
⁶⁴ Le CIF est le rapport entre le montant des recettes de la communauté et celui constaté sur le territoire, reflétant l'importance des charges transférées à la communauté et le montant de la fiscalité nécessaire à leur financement (AMF, 2013).

Ainsi, « la loi du 12 juillet est davantage une loi de réforme fiscale qu'une loi de réforme institutionnelle, avec la volonté de généraliser la taxe professionnelle unique » (Actes de la journée d'étude sur la définition de l'IC, Université d'Orléans, 2004, 160).

Suite à la promulgation de la loi Chevènement, un bilan quantitatif est observé (Le Saout, 2010). La loi impose par ailleurs la disparition des districts et communautés de villes dès 2002, ce qui accentue l'augmentation des nouvelles structures de coopération (carte 3).

Carte n°3 : Evolution des EPCI à fiscalité propre de 1992 à 1999

(Source : AdCF, 2009)



1.2.2 Des réformes successives du cadre de l'intercommunalité à l'origine de nouvelles structures

La question des périmètres illustre les limites du processus de réforme intercommunale : depuis les ordonnances de 1959, les regroupements de communes imposent aux acteurs locaux et à l'Etat de réfléchir à la dimension géographique des structures de coopération.

La loi de 1992 et surtout celle de 1999 ont tenté de contraindre les périmètres en imposant une continuité territoriale. La loi du 16 décembre 2010 vise ainsi un achèvement de la carte

intercommunale, par une réforme fiscale et de nouveaux types de regroupement, de façon plus autoritaire, en y intégrant la notion « d'obligation ». Les réformes concernant l'organisation territoriales amènent cependant toujours de nouvelles structures, bien qu'en s'efforçant de modifier celles existantes, mais l'appropriation des élus et l'habitude suscitée par les anciennes coopérations font que ces derniers montrent de nouvelles résistances à tout changement d'organisation.

L'intercommunalité a été conçue comme le moyen de préparer la suppression des communes avec l'ambition d'y intégrer par la suite, « *des mesures correctrices* » au moyen de dispositions plus contraignantes (Le Saout, 2010, 27).

La loi du 16 décembre 2010 est le produit des différents arbitrages et évolutions des projets de textes initiaux.

Le premier projet de loi d'étape réformant l'intercommunalité est celui relatif à la modernisation des institutions locales – MODELOC - (Ministère de l'intérieur, 2010), soutenu par l'AdCF, qui publie un livre blanc (AdCF, 2007) en faveur de l'achèvement de la carte de la coopération intercommunale et de l'amélioration des périmètres des regroupements de communes sur le territoire français. Le livre préconise la recomposition des commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI), l'approfondissement des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (SDOI)⁶⁵ de 2006, ainsi que des propositions relatives à la facilitation des fusions et la fixation de seuil de population (Le Saout, 2010, 29).

En outre, le projet proposait, dans un de ses chapitres, de « *rationnaliser l'intercommunalité* », en laissant libre choix aux communes isolées de se rattacher à une communauté ou de confier à la CDCI de proposer un EPCI d'accueil pour 2014, de simplifier les procédures de fusion des EPCI à fiscalité propre et entre syndicats et d'élargir le cas des dissolutions, ces dispositions étant en faveur de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité (Le Saout, 2010, 30).

Le projet de loi proposait des avantages pour les élus locaux : bénéfice de l'allocation de fin

⁶⁵Les SDOI ont été institués par une circulaire du 23 novembre 2005 du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, qui charge les Préfets de les réaliser. Le SDOI a pour objectif d'établir le bilan de la mise en œuvre de l'intercommunalité et de recenser les évolutions souhaitables, à moyen terme, de la carte de l'intercommunalité. A la différence du SDCI prévu par la loi ATR, il est un document d'orientation non normatif (AdCF, 2006).

de mandat, augmentation facilitée du régime indemnitaire des adjoints et conseillers municipaux, renforcement du droit à la formation. Toutefois, il instaurait une interdiction de cumul des mandats en ne permettant pas à un Président de communauté d'être président d'un Conseil Général ou d'un Conseil Régional (Le Saout, 2010, 30).

En revanche, le cumul des mandats entre Maire et Président d'agglomération était induit par le mode électoral qui prévoyait que les délégués communautaires seraient élus sur les mêmes listes que les conseillers municipaux, les premiers élus de la liste étant délégués et les suivants uniquement conseillers municipaux, selon le nombre de siège défini, à la représentation proportionnelle⁶⁶. Cette approche visait à limiter les transferts de « souveraineté » du niveau communal au niveau intercommunal (Le Saout, Le Lidec, 2010, 30).

Alors que ce projet de réforme intercommunale était inscrit à l'agenda gouvernemental en 2008, celui-ci a été ajourné au profit d'un projet de loi plus global de réforme des structures territoriales et guidé par la volonté de réduire les dépenses liées à l'empilement des dispositifs suite à la décentralisation et le nombre de niveaux de collectivités.

A cette fin, le comité de réflexion sur la réforme des collectivités est créé en 2008 et mené par Edouard Balladur⁶⁷. Son rapport introduit la création des *métropoles*, regroupement relativement autoritaire malgré l'inscription d'une démarche volontaire, des communes, communautés et conseils généraux dans les plus grandes agglomérations françaises.

Le rapport Balladur affichait clairement la volonté de remplacer les communes par les communautés par des transferts progressifs de compétences et de souveraineté financière et fiscale (Le Saout, 2010, 35).

Il préconisait par ailleurs une réforme électorale, avec la création des conseillers territoriaux, et enfin, il se prononce en faveur de l'abandon de la clause générale de compétence, justifié au regard de l'enchevêtrement des compétences (rapport Balladur, 2009).

Mais dans un contexte de crise économique, les priorités en 2009 se tournent vers une réforme fiscale : la réforme de la TP, principale recette fiscale des EPCI à fiscalité propre, devient l'urgence à inscrire à l'agenda présidentiel afin de répondre à la crise par un allègement fiscal pour les entreprises (Le Saout, 2010). En effet, rares sont les agglomérations qui se sont engagées dans une démarche de partage des ressources fiscales fondée sur l'unification des

⁶⁶Règle de la plus forte moyenne après attribution préalable de la moitié des sièges à la liste arrivée en tête.

⁶⁷Rapport Balladur, « Il est temps de décider », au Président de la République, comité pour la réforme des collectivités locales, Paris, La documentation Française Fayard, 2009.

taux de la taxe professionnelle. En ce sens, les EPCI ressentent des difficultés à assurer les charges financières croissantes qui pèsent sur eux.

Parce que l'intercommunalité est en partie « financée par les entreprises » (Lettre de l'Intercommunalité, 2001), ce qui peut la rendre fragile du fait des risques économiques que cela suppose, une réforme de la TP est engagée par la loi de finances de 2010. Celle-ci prévoit le remplacement de la TP par une « *Contribution économique territoriale* ». (Sénat, 2009), qui sera modifiée par la suite⁶⁸.

Révisés en profondeur face aux réserves des sénateurs et élus locaux, les projets de lois successifs évoluent, jusqu'à la parution de la loi du 16 décembre 2010⁶⁹, relative à la réforme des collectivités territoriales.

Celle-ci est à l'origine de nouvelles structures intercommunales, ne réduisant pas le millefeuille administratif du fait que les anciennes structures n'aient pas été supprimées. La loi instaure ainsi le statut de métropole, initié par les avant-projets de loi, mais allège considérablement ses ambitions en abandonnant la quasi-totalité des dispositions de sa création, notamment la volonté d'en faire une collectivité disposant d'une autonomie vis-à-vis des communes par le transfert du pouvoir fiscal, des compétences départementales et régionales et enfin, des dotations.

La métropole, proposée aux agglomérations de plus de 500 000 habitants, est depuis la promulgation de la loi, réduite à rassembler des communautés urbaines avec des compétences obligatoires et des conventionnements possibles avec les CT (Le Saout, 2010, 90).

Le statut volontaire de métropole est intégré dans les débats entre élus locaux mais suggère des situations diversifiées d'un territoire à l'autre et une « *lente affirmation politique de l'espace métropolitain* » (Le Saout, 2010, 107).

Certains élus privilégient alors la voie du « *pôle métropolitain* »⁷⁰, instauré par la loi de réforme des CT, regroupant des EPCI à fiscalité propre uniquement, constitué sous forme de syndicat mixte et respectant l'autonomie de chaque intercommunalité (Le Saout, 2010, 109).

⁶⁸Contribution modifiée par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, version consolidée au 27 mars 2014.

⁶⁹Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, op.cit. p5.

⁷⁰Article L5731-1 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, modifié par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014- article 77, le pôle métropolitain est une démarche volontaire, pouvant être perçue comme alternative à la création d'une Métropole, qui regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 450 000 habitants et dont l'un des membres a une population supérieure à 200 000 habitants.

La création d'un intérêt métropolitain est en faveur d'une gouvernance avec les grandes agglomérations et au détriment des Conseils Régionaux et Conseils Généraux (Le Saout, 2010, p139). Une seule métropole⁷¹ se forme avant la loi du 27 janvier 2014 (DGCT, 2009).

Pour faire face à l'émiettement intercommunal, la loi invite à la fusion de syndicats intercommunaux entre eux ou avec des syndicats mixtes fermés et facilite les procédures de dissolution, ce qui semble peu pour rationaliser la carte intercommunale (Le Saout, 2010, p227 à 242). Dans ce même objectif, la loi de 2010 prévoit que les SAN puissent devenir des CA⁷².

La volonté première d'achèvement de la couverture intercommunale du territoire a en conséquence été atténuée face aux ambitions de la réforme de 2010.

Pour accompagner la réforme, les CDCI sont réactivées comme préconisé dans le livre blanc. La loi du 16 décembre 2010 charge les préfets d'élaborer les SDCI en concertation avec les élus par le biais des commissions départementales de la coopération intercommunale, pour définir les créations ou la modification des périmètres « *solidaires* » (AdCF, 2006), (carte n°4).

Le SDCI définit les périmètres intercommunaux du Département sur la base d'échanges et de compromis, engendrant des négociations entre EPCI et Département. (Le Saout, 2010, p192) Lorsqu'un syndicat de communes intègre un EPCI à FP, si les deux périmètres ne se recoupent pas, chacun cohabite. Dans le cas inverse, le syndicat perd les compétences similaires avec l'EPCI.

⁷¹ La métropole Nice Côte d'Azur, créée par décret du 17 octobre 2011.

⁷² Article L5341-2 de la loi n°2010-15-63 du 16 décembre 2010, modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013-article 37.

Carte n°4 : Les schémas départementaux de coopération intercommunale en France en 2012

(Source : AdCF, 2012)

SDCI adoptés en France
métropolitaine au 15 février 2012



La loi impose en parallèle un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI)⁷³, élaboré par le Préfet de Région, créé sur le modèle des schémas départementaux, et sur propositions des préfets de départements dans le cadre de l'achèvement de la carte intercommunale, donnant le privilège à la Région d'intervenir sur la clarification des regroupements, en accord les SDCI. L'intervention à l'échelon régionale pour achever la carte intercommunale aura sans doute des répercussions sur les périmètres, se basant davantage sur ceux des pays, du fait du seuil préconisé à l'échelle des bassins de vie, faisant passer de 5000 à 10000 habitants le seuil de population d'un EPCI (Second projet de loi sur la réforme entamée en 2010, « *clarifiant l'organisation territoriale de la République* »), Face à l'échec des dispositifs de fusions de communes⁷⁴ et de rapprochement des départements et des régions, le gouvernement se concentre sur la fusion de ces dernières⁷⁵, ce qui entraînera des modifications dans la constitution des contrats et schémas avec l'intercommunalité.

⁷³ Article 60 de la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

⁷⁴ Alors que le rapport Balladur définissait l'intercommunalité comme une étape dans la fusion des communes par une démarche volontaire et progressive, la loi du 16 décembre 2010 revient sur le statut de villes nouvelles par les « *communes nouvelles* ». Les communes nouvelles ont des conditions de création à l'inverse des EPCI contraignantes, car soumises à l'accord unanime des conseils municipaux ou d'une majorité qualifiée des électeurs de chaque commune, sans aucune incitation financière.

⁷⁵ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, version consolidée au 27 mars 2014.

Il résulte ainsi des réformes de multiples formes de solidarité intercommunale, suscitant des besoins de régulation et de cohérence de l'action publique et la nécessité d'évolution des périmètres d'intervention, souvent traduits par le développement de la contractualisation.

2 LES OUTILS DE CONCERTATION DE L'INTERCOMMUNALITE: UNE MODERNISATION DES TRADITIONS

Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, des formules de concertation ont été instaurées au fil des réformes décentralisatrices, au-delà de la mise en commun des problèmes entre les communes, afin, notamment, de réduire les effets du morcellement de l'action administrative. Des formules de coordination voient le jour, à la fois au stade de la planification par les formules de plans et aussi au stade de la réalisation de programmes d'aménagement et de développement par différentes formules : des schémas, des projets et des contrats. Ces formules de coordination dictent les relations entre les différents acteurs, à différents niveaux et révèle les jeux de négociations et les stratégies des élus locaux et pose la question de l'échelle pertinente de régulation de l'action publique.

2.1 Les EPCI: des acteurs progressivement associés au processus de planification et de contractualisation

Suite à la décentralisation, ont été créés des *contrats de plans Etat-Région*⁷⁶, dans le cadre de la réforme de la planification du 29 juillet 1982⁷⁷ établissant le principe d'un partenariat entre l'Etat et les régions pour des questions de planification et d'aménagement du territoire. L'échelon régional gagne ainsi en légitimité dans la politique nationale de planification.

Les contrats de plans Etat-Région sont devenus depuis 2006, les *contrats de projet Etat-Région*⁷⁸, (CPER) d'une durée calquée sur celle des calendriers des fonds Européens.

La nécessité de s'appuyer sur un « *espace de mise en cohérence* » confirme la volonté d'équilibrer les relations centre-périphérie, notamment à l'échelle régionale.

Dans ce sens, le contexte législatif va offrir une opportunité nouvelle aux agglomérations : le contrat d'agglomération, qui s'inscrit plus largement dans le contrat de plan Etat-Région et

⁷⁶Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, version consolidée au 30 juin 2010.

⁷⁷Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, version consolidée au 30 juin 2010, op.cit. p45.

⁷⁸Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006 portant sur les contrats de 5^{ème} génération (2007-2013).

affiche la volonté de prendre en compte la mobilisation des acteurs de proximité.

Les notions de « solidarité » et de « participation » issues des lois qui se succèdent montrent l'importance que donne l'Etat à la participation de tous les acteurs dans la constitution des projets de développement des territoires. L'Etat affiche ses ambitions de projets durables et globaux en partenariat avec les régions et les EPCI notamment.

Les lois vont également accorder de l'importance à d'autres territoires que ceux des structures intercommunales existantes, non institutionnels, mais représentant plusieurs intercommunalités : les Pays, nouvel outil de concertation de communes, posant à nouveau la question du périmètre de l'intercommunalité.

2.1.1 Une politique d'aménagement contractuelle et souhaitée participative

Trois lois vont susciter le développement des outils de l'intercommunalité en prenant en compte l'aménagement du territoire par la définition d'un projet d'agglomération, pouvant associer des structures intercommunales et des communes appartenant à une même « aire urbaine ⁷⁹».

La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT) du 25 juin 1999 (dite loi Voynet)⁸⁰, modifie la loi Pasqua par la définition de trois outils pour mener à bien les objectifs d'aménagement : la constitution de documents de programmation et de prospective : les schémas des services collectifs élaborés par l'Etat et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés par les Régions (Boino, Desjardins, 2009).

Ces schémas ont pour objectif d'améliorer la concertation entre les acteurs publics dans le secteur de l'aménagement et du développement des territoires. Les divers niveaux de gouvernement local (collectivités territoriales et EPCI) sont alors incités à participer et à s'associer aux politiques d'aménagement de l'Etat.

La loi s'inscrit dans un contexte de construction européenne et a pour conséquence de façonner des territoires de projets accordés aux agglomérations, notion de projet reprise par la

⁷⁹Lorsque celle-ci est supérieure à 50 000 habitants, bien que la loi ne précise pas le périmètre souhaité du projet (De Roo, 2001).

⁸⁰Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite la loi Voynet, portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

suite par la loi Chevènement, seconde loi et principale en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre, dans laquelle la fédération volontaire des collectivités locales permet de dégager des ressources financières dans l'élaboration des projets.

Le territoire s'organise ainsi autour des agglomérations qui font de l'intercommunalité un élément clé de la relance de l'urbanisme et met l'accent sur des projets urbains.

Le projet d'agglomération est un projet politique commun qui vise à exposer les stratégies d'aménagement et de développement dans une perspective à moyen terme à l'échelle où les enjeux se posent. Les choix effectués peuvent s'enrichir de la participation d'acteurs locaux mais la décision revient aux acteurs politiques. Les outils ainsi proposés par le cadre législatif et réglementaire vont ainsi traduire les stratégies des élus locaux, quant à l'élaboration d'un projet de développement commun.

Le troisième outil représente l'établissement de contrats sur la base de projets émanant des acteurs locaux, représentés par les agglomérations ou les pays, déjà introduit par la loi Pasqua. Le contrat territorial, en application du contrat de plan Etat-Région, est le prolongement de la démarche de projet : il sert à légitimer les agglomérations et les pays pour mettre des politiques publiques aux échelles adaptées et renforcer ainsi l'intercommunalité.

La mise en œuvre revient aux structures intercommunales qui assurent la maîtrise d'ouvrage des programmes d'actions définis dans le contrat.

D'objet à aménager, l'agglomération devient une démarche de développement : un territoire, un projet, un contrat (De Roo, 2001).

Le contrat d'agglomération représente le programme d'actions et le document financier de la mise à œuvre du projet en identifiant pour la durée du contrat de projet Etat-Région, les partenaires : CT, Etat, Région, et Département dans certains cas, et les financements pluriannuels nécessaire à la réalisation des projets.

Le contrat succède au contrat de ville (loi LOADDT), pouvant être conçus à l'échelle intercommunale, bénéficiant de crédits interministériels, à des finalités différentes.

La démarche contractuelle implique la consultation de tous les acteurs du territoire et donc la préparation du contrat en amont sous forme de projet ou de charte. Pour développer la démocratie locale, l'État invite ainsi les collectivités à concevoir des *chartes de pays* ou *chartes d'agglomération* en faveur des zones rurales et urbaines respectivement, constituant ainsi des projets durables et globaux : durables car ils sont élaborés sur 10 ans et globaux dans

le sens où ils doivent développer à la fois des perspectives économiques, sociales et environnementales.

La loi propose un autre outil de concertation à travers le Conseil de développement. Très divers d'un territoire à l'autre, le Conseil de développement est composé librement avec les acteurs représentant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Cette instance de démocratie participative peut être composée entre autres des conseillers communautaires des intercommunalités concernées (Honta, 2010a).

Qu'il soit consultatif ou coproducteur du contrat, le conseil de développement ne représente pas le décideur final : le signataire du contrat est le représentant de la structure intercommunale qui porte le contrat.

La possibilité de financement au travers de ces contrats a permis d'ouvrir les jeux de négociations entre les EPCI et les différentes collectivités locales, car malgré les tentatives de dispositifs ouvrant la participation aux acteurs autres que publics, les choix et orientations inscrits dans les contrats sont décidés par les Maires, seuls représentants politiques de l'intercommunalité.

Le contexte législatif offre également aux agglomérations de nouvelles formes d'élaboration de leur document de planification des sols, en privilégiant la régulation de l'urbanisation.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la *Solidarité et au Renouvellement Urbain* (Loi SRU)⁸¹ prévoit ainsi la réalisation des Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) et des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), en lieu et place des anciens Schémas Directeurs (SD).

Le SCOT est l'outil privilégié de la mise en œuvre des choix du projet d'agglomération liés à la planification de l'urbanisation et ainsi confié à une structure intercommunale (EPCI ou syndicat mixte) Il permet la programmation sur l'espace du projet de développement et d'aménagement, « *en mettant l'accent sur le renouvellement urbain, le contrôle de la dispersion urbaine, de cohésion sociale et de préservation des ressources naturelles* » (Priscilla De Roo, 2001, 11). Le SCOT définit ainsi les orientations générales de développement et coordonne dans le temps les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, etc.

L'application du SCOT doit être faite au plus près de l'aire urbaine⁸², pour mener la réflexion sur le périmètre du schéma. Les SCOT ont une position prépondérante car les autres

⁸¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, loi SRU.

⁸² Recommandation faite dans la circulaire générale d'application de la loi SUR du 18 janvier 2001.

documents de planification leur sont subordonnés.

Ces différentes lois convergent dans le sens d'une consolidation des moyens de développement des agglomérations, en termes stratégiques, par le projet d'agglomération, en termes de planification par le SCOT et des ressources financières (contrat d'agglomération, en plus de la DGF et TPU) et de compétences élargies. De ce fait, la loi réaffirme le rôle de l'intercommunalité dans les politiques d'aménagement et par là même, sa mission de régulation de l'action publique. Le projet d'agglomération peut définir la période d'application du SCOT et couvrir deux générations de contrats d'agglomération.

Cette temporalité différente entre les outils de l'intercommunalité, contrats et projets peuvent engendrer des situations de conflits entre les communes, notamment d'un mandat à un autre, selon les projets actés et le risque de retrait de l'Etat de financement de certains projets réfléchis sur moyen terme.

De plus, les situations hétérogènes et la mixité de l'urbanisation des territoires rendent complexe la vision commune de développement, d'autant que les structures intercommunales associatives, non institutionnelles et à fiscalité propre peuvent se chevaucher.

Cet emboîtement peut ainsi conduire à la production de documents parallèles, étanches entre eux, dont les objectifs peuvent être opposés et qui a pour conséquence un découpage sectoriel ne permettant pas la transversalité des actions, et donc leurs régulations.

2.1.2 A la recherche d'un périmètre de projet : entre complémentarité et chevauchement des agglomérations et des pays

Les agglomérations et les pays sont proposés comme cellules de base de la composition d'un territoire urbanisé, appréhendé à travers la généralisation des modes de vies. Le projet de développement du territoire crée ainsi des alliances et définit une « communauté d'intérêt ». L'intercommunalité, bien qu'ayant un rôle majeur dans l'aménagement local, devient critiquable au regard des effets induits par la grande liberté d'initiative des élus locaux et de la création de « *communautés d'aubaines* » constituée sur des bases territoriales souvent trop étroites (Vadelorge, 2005, 256). La notion de pays va devenir un moyen de redonner une cohérence à l'intercommunalité au travers d'autre forme de coopération entre communes, plus étendue que les limites intercommunales existantes.

La loi Pasqua⁸³ introduit la notion de pays défini comme un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Le Pays n'est pas un nouvel échelon de gouvernement local. Il résulte de l'initiative de plusieurs communes désireuses de mobiliser les différents acteurs du territoire dans l'élaboration de projets. Il ne doit pas être plus restreint qu'un canton et ne doit pas en excéder 5, sauf exception, avec pour moyenne « raisonnable », 3 cantons (Bibliothèque des communes, 1979, 24-25).

Le contrat de Pays doit être inséré dans un programme général de développement du territoire. Il est limité dans le temps et dans son contenu mais doit s'inscrire dans la définition d'un projet global de développement local et donc ainsi concerter les structures intercommunales qu'il englobe.

Entre le pays, structure non institutionnelle et l'agglomération, pouvant être représentée par des structures institutionnelles associatives ou à fiscalité propre, les élus locaux peuvent opter pour un contrat de pays et un contrat d'agglomération réalisés à des échelles différentes.

La complémentarité entre périmètres d'agglomération et de pays ainsi que la complémentarité des contenus du contrat d'agglomération et de pays suppose un travail de réflexion sur la compatibilité des projets.

La dynamique de la loi Chevènement s'est accompagnée de réactions défensives de certaines communes qui ont conduit à des morcellements de l'aire urbaine préexistante sur la base du découpage du pays, avec des réalités intercommunales ne correspondant pas forcément aux bassins de vie.

Le pays peut représenter une fédération d'intercommunalités autour d'une Communauté d'Agglomération, dans ce cas le projet d'agglomération se confond avec la charte de pays, ou alors, le contrat de pays est complémentaire du contrat d'agglomération, cette complémentarité se traduisant par l'élaboration du SCOT à l'échelle du pays.

Si le pays ne recouvre pas la CA, dans le cas de stratégies de défense des communes vis-à-vis d'elle, il ne pourra bénéficier de contrat, ceci étant dans l'objectif d'assurer une cohérence.

Le contrat de pays doit ainsi obligatoirement s'articuler avec le contrat d'agglomération.

Pour faciliter l'adhésion des communes, le contrat de pays est caractérisé par l'existence d'une aide financière, globale et annuelle, accordée par l'Etat, au titre des Fonds

⁸³ Loi Pasqua n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du Territoire, op.cit. p47.

d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT)⁸⁴, cette dotation étant incitative et complémentaire de financements diversifiés, tels que ceux bénéficiés par le contrat d'agglomération.

En 1979, 50 pays sont identifiés, comprenant 4 à 196 communes (Bibliothèque des communes, 1979, 24). En 2013, la France compte 365 pays (APFP, 2013). Depuis la réforme des CT de 2010⁸⁵, la création d'un pays n'est plus possible. Les pays existants continuent leur mission et restent le support pour la contractualisation des politiques territoriales.

La nouvelle carte intercommunale « *fondée sur les bassins de vie* » correspond aux réalités des agglomérations et des pays. Elle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018⁸⁶.

Quel que soit le périmètre approuvé, c'est la définition et la conduite du projet par les élus locaux qui permet de constater le degré d'intégration et de coopération de l'intercommunalité.

2.2 Des transferts de compétences exposés à des traductions hétérogènes : l'appropriation des principes de l'intercommunalité par les élus locaux

Le cadre réglementaire qui acte la coopération intercommunale impose des principes et attribue des compétences selon les différents types de structures. Pourtant, les différentes lois invitent les communautés à engager leur territoire sur des compétences qu'elles ne disposent pas forcément (Heumel, 2004), au travers des contrats de pays et d'agglomération qui font des compétences des EPCI des compétences générales et étendues. Ainsi, les élus vont adopter différentes stratégies pour répondre aux enjeux de développement du territoire intercommunal, sans réellement se soucier du respect de ses principes fondateurs, montrant ainsi le développement contradictoire de la coopération intercommunale.

2.2.1 Des principes reposant sur un intérêt communautaire à la définition flottante

La notion d'intérêt communautaire (IC) est née de l'intérêt commun suscité par les formules syndicales initialement et conforté par la mise en œuvre des intercommunalités de projets.

⁸⁴ Remplaçant le Fond National d'aménagement du Territoire (FNAT) créée en 1950 par la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire, avant sa transformation en FIAT avec la création de la DATAR en 1963

⁸⁵ La loi a abrogé l'article 22 de la LOADDT du 4 février 1995.

⁸⁶ Réforme territoriale, <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-competences-affirmees>, consulté le 27 juin 2014.

Laissée à l'appréciation des élus locaux, l'IC, instauré par la loi ATR (1992), et repris à nouveau dans la loi du 12 juillet 1999, justifie la répartition des compétences et le partage des responsabilités entre communes et EPCI, dans le cadre d'un projet de territoire.

L'IC s'analyse « *comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'actions transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal*⁸⁷ ».

La loi Chevènement fait une distinction entre IC et intérêt commun, qui permet à un EPCI d'intervenir sur des projets communaux, par l'attribution de « *fond de concours* », afin « *de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêts communs*⁸⁸ ».

La possibilité d'attribuer des fonds de concours du fait qu'il ne puisse y avoir deux entités compétentes sur la même question porte cependant atteinte au principe de spécialité. Ce principe connaît de ce fait un assouplissement avec la notion d'intérêt communautaire : « *l'intérêt communautaire est une variété d'intérêt public local* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004, 14).

La séparation des responsabilités est ainsi complexe et la notion « floue » d'IC permet de réaliser des « prestations de services » pour le compte d'une commune, ce qui ne pas dans le sens de la constitution d'un projet de développement commun.

Bien que certaines compétences soient de plein droit considérées comme communautaires par le législateur (compétences obligatoires), l'autorité habilitée à définir l'intérêt communautaire est, selon les formes de regroupement : les conseils municipaux pour les CC et les organes délibérants des CU et CA, composés des élus locaux. Ainsi et dans la mesure où la définition de l'IC incombe au conseil communautaire, elle peut ne pas figurer dans les statuts et l'EPCI peut se dessaisir lui-même des prérogatives à exercer à l'intérieur du domaine de compétence. Quelle soit obligatoire ou optionnelle, la loi invite ainsi les élus locaux à tracer une ligne de *partage* pour les compétences.

L'important dans la détermination de l'intérêt communautaire est bien souvent les conséquences des transferts. Le principe d'exclusivité implique en effet un transfert de compétence des actions menées par les communes. Depuis la loi ATR, une commission locale est chargée d'évaluer les transferts de charges entre le regroupement et les communes

⁸⁷Circulaire ministérielle du 5 juillet 2001.

⁸⁸Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

membres, d'après leur coût réel dans les budgets communaux, lors de l'exercice précédent le transfert de compétence et sont actés par un *comité technique paritaire*⁸⁹.

Concernant les syndicats de communes, le transfert des compétences liées à la définition des objets doit être total et exclusif, ce qui ne veut pas dire définitif, car il dépend du délai d'existence du syndicat.

Les questions relatives au transfert de personnel sont à l'origine réglées par le statut général de la FP et le CGCT, qui prévoit une délibération préalable des communes concernées.

Les agents doivent demander leur nomination dans les emplois créés par le nouvel EPCI en choisissant l'une ou l'autre des possibilités offertes par le statut⁹⁰ : mutation, détachement, mise à disposition ou inscription sur une liste d'aptitude établie après le concours, dès lors que leur emploi d'origine pouvait être supprimé.

Pour les agents territoriaux non titulaires, leur situation est réglée soit par transfert si l'agent exerce en totalité leurs fonctions dans un service transféré, soit par convention entre les communes et l'EPCI, après avis des commissions administratives paritaires concernées⁹¹.

La loi 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT indique que l'agent dont l'emploi avait été supprimé et qui refusait une affectation dans l'EPCI, était maintenu en surnombre pendant un an dans la CT ou l'établissement d'origine suivi d'une prise en charge par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ou le Centre de Gestion (CDG)⁹².

Cette situation pouvait conduire à accroître le nombre de personnels communaux malgré les transferts. Certaines communes ont en effet conservé leur personnel et inversement, les EPCI ont recruté à l'extérieur des communes membres, des agents nécessaires pour exercer leur compétence, ce qui a conduit à une grande disparité dans le statut des agents des EPCI, leurs conditions d'exercice et leurs rémunérations (Cour des comptes, 2005).

Les calculs de transferts de charges pouvant être lourds du fait de l'importance de certains services et d'une hésitation des communes quant à la perte de leurs prérogatives. Cette

⁸⁹Article L.5211-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

⁹⁰Article L.5211-5 du CGCT.

⁹¹Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale, version consolidée au 1^{er} juillet 2014.

⁹²Article 97 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, version consolidée au 29 janvier 2014, op.cit. p53.

complexité de fonctionnement fait que les élus repoussent la définition de l'intérêt communautaire et engager des procédures de recrutement.

La loi du 27 février 2002⁹³, insiste sur la procédure de transfert: toutes les hypothèses de transfert mènent à un transfert du personnel : la mutation devient la règle. En pratique, les rapports de la Cour des comptes de 2005 et ceux du Conseil économique ont montré que les définitions de l'IC n'avaient pas toutes été réalisés afin, notamment, d'éviter les transferts (AcDF, 2005). En effet, la stratégie d'intégration des services communaux est complexe car elle suppose une forte volonté politique.

Les mutualisations de services sont généralement adoptées ainsi que les mises à disposition mais le nombre de recrutements est tout de même significatif, qu'il soit pour assumer des compétences qui n'étaient pas exercées au préalable par les communes ou qu'elles exerçaient déjà. En 1997, la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) compte 102531 emplois dans les organismes intercommunaux, 257846 en 2012 (DGCT, 2014).

Tableau n°3 : Evolution des effectifs de la Fonction Publique Territoriale de 1997 à 2000

(Source : DGCT, 2001)

Tous emplois au 1 ^{er} janvier	1997	1998	1999	2000
• Organismes régionaux et départementaux	211 252	219 380 (+ 3,8%)	225 886 (+ 3,0%)	236 154 (+ 4,5%)
Régions	8 577	8 989 (+ 4,8%)	9 540 (+ 6,1%)	10 243 (+ 7,4%)
Départements	155 218	158 865 (+ 2,3%)	162 083 (+ 2,0%)	164 526 (+ 1,5%)
Autres établissements (1)	47 457	51 526 (+ 8,6%)	54 263 (+ 5,3%)	61 385 (+ 13,1%)
• Organismes communaux et intercommunaux	1 099 073	1 110 540 (+ 1,0%)	1 123 635 (+ 1,2%)	1 135 656 (+ 1,1%)
Organismes communaux (2)	996 542	1 004 828 (+ 0,8%)	1 015 617 (+ 1,1%)	1 025 790 (+ 1,0%)
dont communes	905 470	913 123 (+ 0,8%)	924 347 (+ 1,2%)	933 608 (+ 1,0%)
Organismes intercommunaux (3)	102 531	105 712 (+ 3,1%)	108 018 (+ 2,2%)	109 866 (+ 1,7%)
• Organismes privés d'administration locale (4)	92 838	96 133 (+ 3,5%)	97 231 (+ 1,1%)	97 469 (+ 0,2%)
Ensemble des administrations locales	1 403 163	1 423 020 (+ 1,4%)	1 446 752 (+ 1,7%)	1 469 279 (+ 1,6%)

Face à une absence de définition de l'IC dans certains EPCI, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004⁹⁴ fixe les délais de détermination de l'intérêt communautaire. La loi précise que le délai de définition de l'IC doit intervenir au plus tard

⁹³ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁹⁴ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, op.cit.p52.

deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétences, réduit à un an lors de sa publication.

La loi rappelle qu'en l'absence de définition de l'intérêt communautaire, les compétences ne peuvent pas être mises en œuvre par les EPCI : *l'exercice des compétences est subordonné à la définition de l'IC*.⁹⁵

A défaut de définition de l'IC, l'intégralité de la compétence doit être transférée. A la demande des élus locaux, le délai est reporté par la loi du 13 juillet 2005⁹⁶ qui le fixe au 18 août 2006.

Ces dispositions ont convaincus les élus de définir un IC, parfois sans réflexion préalable ou très restreint, afin qu'ils ne pas perdent pas la main sur les projets liés aux compétences transférées. Afin d'éviter les transferts, les EPCI ont été conduits à définir des IC sans critères objectifs ou de telle sorte à n'exercer aucune action réelle (Degoffe, 2005).

En parallèle d'une disposition de contrainte à la définition du partage des responsabilités, la loi de 2004 autorise le versement des fonds de concours, déjà autorisé dans la loi Chevènement, du fait de la demande des élus locaux. Ces derniers y voient en effet un intérêt dans la pratique, pour le soutien des intercommunalités aux communes et vice versa et parce qu'ils permettent d'éviter des transferts qu'ils redoutent.

La notion d'intérêt communautaire présente ainsi un double avantage : technique, par la distinction de la gestion des politiques locales à l'échelle des communes et l'échelle intercommunale et politique, car elle évite la réticence des élus.

En conséquence, l'intérêt communautaire « *tente de concilier les contraintes liées à l'effort de rationalisation administrative et la libre administration des collectivités* », mais aboutie finalement à des situations très variées. En ce sens, « *l'intérêt communautaire, cela n'existe pas et cela existe* » : cette notion repose sur un choix politique, relativement arbitraire. (Laboratoire Collectivités locales, 2004, 180).

2.2.2 Après la réforme fiscale, la réforme démocratique

Le rapport de la Cour des comptes de 2005, relatif à l'intercommunalité constate « *une communalisation rampante du fonctionnement intercommunal* » (Le Saout, 2010, 27) et

⁹⁵Article L5216-5 et L5215-20 du CGCT.

⁹⁶Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

dénonce la multitude de syndicats, l'absence de certaines cohérences dans les périmètres, le retard et les manques de transferts ou l'absence d'intervention dans les domaines transférés. Sont pointés du doigt les dépenses excessives de reversement aux communes et les transferts de dettes ou de charges sans contrepartie à l'intercommunalité. Peu d'économies d'échelle ont finalement été observées.

Le rapport préconise une évolution de la gouvernance intercommunale, par un contrôle démocratique des structures communautaires, c'est-à-dire la question de l'élection des élus communautaires.

Les élus intercommunaux désignés pour représenter leur commune ne sont en effet, pas directement élus par les citoyens. Le Président et les Vice-présidents élus sont des « délégués » désignés pour représenter leur commune au sein de l'organe délibérant intercommunal, le conseil communautaire.

Dans les CC ou CA, la répartition peut se faire à l'amiable entre conseils municipaux, ou en fonction de leur population respective. La seule règle est qu'aucune commune ne doit disposer de moins d'un siège ou ne peut disposer, à elle seule, de plus de la moitié des sièges.

La loi du 27 février 2002⁹⁷ lance le débat sur l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires. Par la suite, la loi 2010 instaure l'élection au suffrage universel direct des délégués des EPCI à fiscalité propre dès 2014, mais dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste⁹⁸. Cette avancée démocratique des conseillers communautaires, élus, dits « *par fléchage* » dans le cadre des élections municipales.

Suite au changement de gouvernement, la loi du 17 mai 2013⁹⁹ confirme ces dispositions : en 2014, les conseillers communautaires dans les communes de 1000 habitants et plus, sont élus au suffrage universel direct par le système de fléchage dans le cadre des élections municipales.

Dans les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers communautaires sont les « *membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau*¹⁰⁰ » : les candidats aux sièges de conseillers communautaires doivent figurer dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal.

⁹⁷Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, op.cit., p54.

⁹⁸Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, op.cit. p5.

⁹⁹ Loi du n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

¹⁰⁰ Article 33 de la loi du n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

La réforme favorise par ailleurs le cumul des mandats du fait que les élus situés dans les premiers sur la liste municipale seront parmi les élus communautaires et crée ainsi des conflits de position entre élus, concernant leur ancienneté et les rangs de place attribués sur la liste. (La Gazette, 2010). Le fléchage est ainsi remis en cause car le choix des conseillers communautaires est imposé selon la liste municipale. Les conseillers communautaires, conseillers municipaux également, vont alors devoir prendre des décisions sur le territoire de l'intercommunalité. Ceci va créer des conflits d'intérêt, les conseillers pouvant favoriser dans leur décision leur commune d'origine.

Le changement de modalité de l'élection des conseillers communautaires doit permettre de mieux faire connaître les missions des EPCI à la population mais la pertinence du système de fléchage doit encore faire ses preuves. C'est en conséquence une avancée lente du processus de légitimisation de l'intercommunalité au regard de l'intégration des communes.

Conclusion du Chapitre 1

D'une situation de fait, l'intercommunalité est rapidement devenue une situation de devoir pour les gouvernements successifs. Que ce soit à des fins de modernisation des communes, d'aménagement du territoire national, ou encore de rationalisation de l'organisation administrative, l'intercommunalité devient pour l'Etat un instrument de régulation de l'action publique.

Face aux effets induits par la mise en œuvre de la coopération intercommunale, l'Etat va chercher à créer des dispositifs incitatifs à la coopération autour de la constitution de projets concertés, puis afin de réguler l'action publique, des outils de planification et de concertation. La loi relative à l'ATR de 1992, puis la loi Chevènement en 1999, ont largement contribué à faciliter ces regroupements par des mesures intéressantes financièrement¹⁰¹.

Les différentes lois (Voynet-Chevènement-SRU) cherchent ainsi à donner un rôle « régulateur » à l'intercommunalité et une légitimité d'intervention en créant des territoires propices à la mise en œuvre d'une action territoriale se voulant cohérente et concertée.

Les structures intercommunales doivent œuvrer au service d'un *projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire*¹⁰², c'est-à-dire maximiser les interactions entre les formes d'organisation territoriale, créer une culture de l'action collective par une gestion de projet. Dès lors, les intercommunalités deviennent l'un des instruments de régulation de l'aménagement du territoire (entre autres secteurs d'action publique).

Le projet de territoire est un outil pour réguler l'action publique et développer des partenariats avec les autres acteurs publics.

L'échelle intercommunale est reconnue « structurellement » plus cohérente dans les compétences obligatoires transférées que celle de chacune des villes individuellement, ce qui place les EPCI au rang des partenaires les plus indiqués pour les autres niveaux de collectivités et l'Etat, notamment dans le cadre des schémas d'aménagement.

¹⁰¹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ATR, dite Loi Joxe et loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, op.cit.6.

¹⁰² Article L 5216-1 de la loi Chevènement de 1999.

L'intervention communautaire doit en conséquence se réaliser dans le cadre d'une stratégie territoriale globale et collective, liés aux schémas et projets de développement territoriaux (Chaboche, 2002).

Mais en pratique, l'intercommunalité pose certaines problématiques dans le respect des principes qui la régissent, du fait d'une définition de l'IC reposant sur l'arbitrage des élus locaux (Adcf, 2006).

Aujourd'hui, cohabitent deux types d'établissements : ceux de gestion et ceux de projet. Malgré les possibilités de fusion ou de changement en EPCI à fiscalité propre, peu de syndicats ont été supprimés et des doublons ont été constatés, notamment sur les compétences exercées sur des périmètres différents. Dans ces conditions, l'intercommunalité ne facilite pas la visibilité des actions d'autant que ce sont les communes qui ont la liberté de délimiter leurs interventions.

Les territoires de l'intercommunalité représentent des situations hétérogènes en termes de structures, de compétences et de périmètres d'interventions. La contractualisation et les différents outils de concertation et d'élaboration du projet de territoire sont appropriés par les élus locaux selon l'intérêt qu'ils peuvent susciter, en termes financiers notamment pour l'élaboration de projets, qui ne sont pas forcément d'intérêt communautaire, mais qui peuvent profiter à quelques communes de l'agglomération selon la définition que les élus en font.

Malgré les successives réformes, les élus locaux maintiennent le pouvoir de décision au niveau des communes, en profitant des opportunités offertes par la coopération.

La question du regroupement communal est incontestablement un « *serpent de mer de l'histoire administrative française* » (Vadelorge, 2005, 244).

Les ambitions de l'Etat ont été de ce fait été atténuées par le poids des élus locaux dans les décisions nationales, montrant ainsi leur force dans leur stratégie de résistance face au référentiel intercommunal.

Dans le domaine du sport, les communes ont une position prépondérante dans la mise en œuvre des politiques sportives ce qui va naturellement pousser les intercommunalité à agir dans ce domaine, mais ce qui va aussi créer des résistances de la part des communes, dues aux craintes de perdre leur légitimité en tant que premiers financeurs du sport.

Un autre acteur intervient dans l'organisation du sport : le mouvement sportif, ayant lui aussi un poids historique dans la production de l'action publique sportive.

Le changement d'un référentiel communal à un référentiel intercommunal est complexe pour tous les acteurs de l'organisation du sport hésitants entre résistances et adaptation.

Au regard de l'évolution du sport et des pratiques, les besoins d'adaptation des pouvoirs publics se font sentir et la population revendique la nécessité de réponses adaptées. Le modèle du sport reposant sur organisation ancienne, la question de sa gouvernance va être à l'ordre du jour des gouvernements successifs.

Le chapitre deux revient sur l'évolution de l'organisation du sport de façon à comprendre quelles positions et rôles occupent les différents acteurs dans la production de l'action publique sportive et quelle est leur influence dans la fabrique de l'intercommunalité sportive.

CHAPITRE 2

LES EPCI DANS LA GOUVERNANCE PLURALISTE DU SPORT: UNE LEGITIMITE QUI S'ACCENTUE ?

L'organisation du sport, telle qu'elle se déploie progressivement au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, repose sur un modèle marqué par un fort interventionnisme de l'Etat (Henry, 2009), agissant au travers d'un partenariat construit avec le mouvement sportif et les municipalités (Bonnes, 1983 ; Gasparini, 2000 ; 2007 ; Callède, 2003).

L'autonomisation des associations conduit à des revendications concernant la demande sportive : des installations adaptées aux disciplines. L'Etat va alors mettre en œuvre une politique en matière d'équipements pour répondre à cette demande et, plus largement, à des enjeux d'aménagement du territoire national (Gaxie, 1997 ; Jegouzo, 2002 ; Augustin, 2007).

Les communes, alors premiers interlocuteurs des associations sportives – comme culturelles par ailleurs (Balme, 1987) - au niveau local, vont être également sollicitées pour accompagner cette création d'équipements sportifs. Leur rôle en matière sportive devient prépondérant et leur légitimité d'intervention reconnue par l'Etat et le mouvement sportif. En ce sens et presque « naturellement », les regroupements de communes qui les rassemblent vont aussi être concernés par le secteur du sport (Mounet, Chifflet, 1993 ; Bouchet, Raspaud, 1995 ; Bayeux, 2002).

Suite à la décentralisation, ce modèle, regroupant l'Etat, le mouvement sportif et les communes, se transforme en une organisation composée de multiples acteurs. Aux services déconcentrés¹⁰³ en charge de décliner la politique sportive nationale sur les territoires se sont ajoutés les services dits « *territoriaux* », comprenant les services administratifs des CT puis ceux des EPCI.

Le cadre législatif et réglementaire du sport ayant peu évolué avec la prise en compte de ces nouveaux acteurs, chacun agit sur le mode du volontarisme politique, sans ligne directrice imposée en la matière, les compétences n'ayant en effet pas été définies pour les CT au contraire toutefois des EPCI. Malgré cela et en raison de la grande permissivité que les textes laissent à ces derniers acteurs, leur légitimité d'intervention dans ce domaine valorisant historiquement l'identité communale est posée (Honta, 2007a).

¹⁰³ Depuis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, puis la modification par la réforme de l'organisation territoriale de 2010, les services déconcentrés des sports ont évolués. Actuellement, ce sont les Directions Régionales de la Jeunesse, des sports et de la cohésion sociale DRJSCS et au niveau départemental, les Directions Départementales chargées de la cohésion sociale ou les Directions Départementales de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCS/DDCSPP).

Ces aspects, expliquant les débats contemporains relatifs aux transformations de la gouvernance du sport tant ils ont été à l'origine d'une pluralisation des jeux d'acteurs, suscitent des besoins de concertation et de clarification des interventions respectives des acteurs mobilisés dans la production de l'action sportive locale (l'Etat, les CT, les EPCI, les groupes privés, les associations). La question de la place de l'intercommunalité dans cette gouvernance va se poser.

1 Un modèle d'organisation du sport tripartite ancien et à rénover

Historiquement, l'organisation du sport repose sur la mission de délégation de service public accordée au mouvement sportif et sur la déclinaison de la politique nationale sur les territoires (CNFPT, 1993). L'État reconnaît l'intérêt général du sport que ce soit pour la formation de l'élite, pour l'apprentissage en milieu scolaire, ou pour le développement des activités physiques et sportives. Ce secteur est ainsi rattaché successivement à différents ministères selon « *des héritages anciens et une continuité historique* » (Callède, 2002).

Les efforts d'intervention réalisés par l'Etat dans l'offre d'équipements vont susciter le développement de la demande et renforcer les liens déjà existants entre associations et communes. Dès lors, les services municipaux des sports se structurent et la filière sportive territoriale va progressivement se créer, à l'origine de la municipalisation des sports.

1.1 Un cadre législatif et réglementaire qui consacre le rôle de l'Etat et du mouvement sportif

L'organisation du sport s'est construite à l'initiative des pratiquants, représentés par la suite par le mouvement sportif, puis orientée par l'Etat suite à la reconnaissance d'un intérêt général du sport et la nécessité de conduire des politiques publiques dans ce domaine.

Forts de cette histoire, l'Etat et le mouvement sportif se partagent l'organisation du sport, mais en parallèle, les communes vont s'imposer comme l'interlocuteur privilégié des associations au niveau local, ce qui va renforcer leurs positions dans cette organisation.

La reconnaissance des « sociétés sportives françaises », créées sous l'influence britannique, dès la fin du 19^{ième} siècle, constitue les prémisses de l'organisation du sport en France (CNFPT, 1993 ; Gasparini, 2007). Ces groupes collectifs organisés sous le statut privé

d'*associations*, dont le fonctionnement est régi par la loi du 01 juillet 1901¹⁰⁴, reflètent alors la position sociale de l'individu dans la société et confèrent une certaine image de pouvoir.

La place des pratiquants dans l'organisation du sport va prendre de l'importance, notamment du fait de changement de modalités de pratique par la suite. Les pratiquants s'approprient au cours de l'histoire les lieux de pratiques et revendiqueront auprès des CT leurs besoins en équipements (Augustin, Ion, 1993 ; Callède, 2000 ; Gasparini, 2000).

Les pratiques sportives, alors organisées en majorité par des structures associatives et soutenues par des structures privées qui investissent dans la construction d'équipements sportifs nécessaires, sont représentées au sein de *fédérations*, organisées sous le même statut associatif, qui vont se développer au fur et à mesure que la pratique sportive se *démocratise* et que les compétitions se multiplient (Callède, 2002).

Avec le développement de la société industrielle et des loisirs, ainsi que le rayonnement croissant des grands événements sportifs internationaux, tels que les Jeux Olympiques, le sport est érigé en culture nationale pouvant refléter la puissance d'une Nation au travers de l'élite sportive et de ses équipements (CNFPT, 1993).

Cette perception va conduire les pouvoirs publics à développer le sport de masse afin d'alimenter l'élite française, processus développant ainsi les relations entre le mouvement sportif et l'Etat, ce dernier agissant au travers de ses services déconcentrés sur les territoires, en charge de décliner les politiques publiques nationales (Oudcher, Vivier, 1998).

Le mouvement sportif, construit autour des fédérations qui réglementent et organisent leur pratique respective de façon autonome, est très vite sollicité par l'Etat pour mettre en œuvre ces dispositions.

1.1.1 La coproduction de l'action publique sportive par l'Etat et le mouvement sportif : la reconnaissance de l'activité sportive sous plusieurs formes

L'Etat va s'intéresser à la problématique sportive en définissant tout d'abord ce qu'est le sport et l'intérêt général qu'il suscite et en déléguant une partie de son organisation au mouvement sportif, selon un partage dicté par un cadre législatif et réglementaire datant des années 1940.

¹⁰⁴ La loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association et le décret du 16 août 1901, pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, constituent les textes sur lesquels repose le fonctionnement des associations.

Sous l'impulsion d'Henry Paté, sous-secrétaire d'État chargé de l'Éducation physique¹⁰⁵ (EP), un premier « *référentiel* » (Muller, 2000) d'action publique sportive est construit. Il est caractérisé par un cadre d'action, la définition d'objectifs, la mise en œuvre de mesures concrètes dites « substance » de la politique, les publics à identifier ainsi qu'un dispositif d'allocation de ressources. A ce titre, le sport devient peu à peu un objet légitime d'action publique, un bien public (Callède, 2002).

Les problématiques concernent alors la pratique scolaire, la formation des éducateurs, les questions de fiscalité des spectacles sportifs, ainsi que la création d'un Institut National plus important que *l'école militaire de Joinville* afin de former les athlètes et d'être représenté à l'étranger.

Le rôle de l'Etat s'affiche un interventionniste certain, dans la nécessité de former la jeunesse au sport, par son intégration à l'école, sous forme d'éducation physique.

Rattachée au ministère de l'Instruction Publique, remplacé en 1932 par le Ministère de l'Éducation Nationale, l'EP se distingue par la suite du sport (Clastres, Dietschy, 2006).

La multiplication des activités physiques et des associations permet, en outre, une prise de conscience des différentes catégories de pratiques et pratiquants et de la nécessité de développer simultanément le sport de haut niveau, le sport de masse et l'éducation physique.

Dans un contexte de développement des loisirs et d'un contrôle moins « autoritaire » de l'État, dont l'intervention est légitimée au regard de la demande sportive croissante, les temps scolaires consacrés à la discipline augmentent, ainsi que les activités physiques et sportives en plein air du fait du manque d'équipements pouvant accueillir tous les usagers.

Pour développer les différentes catégories de pratiques sportives, Jean Zay, ministre de l'Éducation Nationale sous le gouvernement du Front Populaire de Léon Blum, envisage ainsi la mise en œuvre de mesures concrètes : un *plan de réorganisation du sport en France*, qui ne sera pas finalisé du fait de la déclaration de guerre en 1939 (Gay Lescot, 1992).

L'organisation du sport, qui relevait de l'initiative des associations et fédérations dans lesquelles la jeunesse était très présente, fait alors l'objet d'un contrôle étroit sous Vichy : « *Entre l'Etat et l'ensemble des associations se met en place, selon la Charte, une structure pyramidale, rigide, dont la seule finalité demeure la dépendance et l'obéissance au pouvoir*

¹⁰⁵ Henry Paté était chargé de l'EP pendant le gouvernement d'Aristide Briand (1921-1922 et 1929), le gouvernement Raymond Poincaré (1922-1924 et 1928-1929), le gouvernement André Tardieu (1929-1930), Gouvernement Camille Chautemps (1930).

politique» (Gay-Lescot, 1991, 34).

Ainsi, la première intervention de l'Etat dans la gestion du sport se fait au travers de la *Charte des Sports* du 26 mai 1940¹⁰⁶ reconnue ensuite par la loi du 20 décembre 1940. Le système fédéral passe ainsi sous la tutelle directe de l'Etat par la mise en place un système d'agrément délivré par le secrétariat d'Etat à l'instruction publique. A chaque création d'association sportive, ce dernier désignant également les comités de direction de chaque fédération.

Au niveau national, les fédérations sont obligatoirement affiliées au Comité National du Sport (CNS), qui délivre les fonds accordés par l'Etat au mouvement sportif et aux collectivités et dispose du pouvoir disciplinaire envers les fédérations : « *ce comité prononce les amendes et sanctions disciplinaires applicables aux fédérations, unions d'associations, associations et à leur membres qui ont contrevenu aux prescriptions édictées* »¹⁰⁷.

Outre le CNS, dont les membres sont élus par les fédérations les plus représentatives et l'Etat, seules les associations et fédérations agréées peuvent organiser des manifestations sportives.

Pour assurer la présence de la puissance publique dans les zones urbaines et rurales, des instances de coopérations sont structurées au niveau départemental : c'est « *l'inspecteur directeur départemental de l'Education Générale et des Sports* »¹⁰⁸ qui reçoit la demande d'agrément et l'étudie avec les services de la préfecture puis la transmet au directeur du service régional, qui lui-même la transmet au Secrétariat d'Etat à l'Education Nationale et à la Jeunesse, qui lui, la valide ou la refuse.

Sous le régime de Vichy, les relations entre l'Etat et le mouvement sportif sont officialisées par le contrôle de l'Etat sur la constitution et le rôle du mouvement sportif créant ainsi un premier cadre d'organisation de l'action sportive qui affirme le rôle « régulateur et autoritaire » de la puissance publique sur l'ensemble du territoire national.

Le Comité Français de la libération nationale, représentant « la France Libre » à Alger, rédige l'ordonnance du 2 octobre 1943 qui reconnaît le statut associatif de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux associations en affirmant cependant le rôle de « *tutelle* » de l'Etat. (CNFPT, 1993)

Ce système de gestion est conforté par le gouvernement provisoire de la République qui

¹⁰⁶ Charte des Sports, loi relative à l'organisation sportive, Vichy, par le Maréchal Pétain, 1941.

¹⁰⁷ Article 9 Titre III, de la Charte des Sports, Comité National des Sports.

¹⁰⁸ Article 2, Chapitre 1, Titre Ier, Les associations sportives, Agrément des associations, décret d'application de la loi du 20 décembre 1940 relative à l'organisation sportive.

confie au mouvement fédéral une « *délégation de mission de service public* » concernant l'organisation et la promotion du sport par l'ordonnance du 28 août 1945¹⁰⁹. Cette dernière accorde ainsi le pouvoir aux fédérations de « *stimuler des grands mouvements sportifs régionaux et nationaux* » et affirme le rôle du CNS qui « *coordonne, contrôle et développe l'ensemble de l'activité des fédérations sportives* », le tout participant de la représentation sportive nationale (Enault, 1979 ; CNFPT, 1993, 82).

Dans la continuité, l'Etat *providence* (Merrien, 2007) va souhaiter clarifier les relations avec le mouvement sportif et opérer des « coopérations » avec les fédérations sur un mode plus partenarial. La Vème République va marquer de nouvelles impulsions dans la définition du service public du sport.

1.1.2 Une action publique sportive marquée par l'intervention de l'Etat en la matière

Le Général De Gaulle est élu Président de la République en 1958 dans un contexte d'ouverture des frontières¹¹⁰, d'expansion économique, d'augmentation du pouvoir d'achat des Français, du développement des loisirs et du temps libre et d'accroissement des retransmissions des grands événements sportifs. La population rajeunit du fait des effets du baby-boom et est plus sensible aux activités physiques et sportives qui, de fait, se massifient progressivement. Les effets des succès des sportifs américains, de l'URSS et des pays de l'Est sur la population dans les années 1960, ainsi que les mauvais résultats de la France aux JO de Rome (Augustin, Gillon, 2004), amènent à penser que le sport doit bénéficier d'une politique volontariste dans le but d'accroître la représentativité de la France dans le monde, d'autant plus dans un contexte de *guerre froide* (Martin, 1999).

La montée de l'*associationnisme* (Callède, 2007) incite l'Etat à répondre à la demande sociale et faire face, entre autre, au sous-équipement, dénoncé par plusieurs rapports¹¹¹ suite à un *inventaire national des installations sportives* (Gay-Lescot, 1992). Officialisées dès 1950, des grilles d'équipements sont créées, notamment la grille globale d'urbanisme, élaborée par circulaire ministérielle de 1974, pour permettre d'indiquer les surfaces de terrains à réserver pour les équipements sportifs (Augustin, 1993).

¹⁰⁹ Ordonnance du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, fédérations et groupements sportifs.

¹¹⁰ Traité de Rome instituant la Communauté Européenne, 25 mars 1957.

¹¹¹ Rapport Le Gorgeu (Victor) de la commission du plan d'équipement scolaire universitaire, scientifique et artistique, 1951 et rapport remis par Henri De Segogne au Premier Ministre Michel Debré, sur la sauvegarde du patrimoine esthétique et culturel, 1961.

En continuité avec le référentiel initié par Henry Paté, Maurice Herzog, Haut-Commissaire à la Jeunesse et aux Sports, rattaché au Ministère de l'Education Nationale dirigé par Pierre Joxe, propose que soient simultanément développés les domaines d'actions que sont le sport de compétition, le sport loisir, le sport d'élite et le sport scolaire.

L'intervention de l'Etat se justifie dans le but de répondre à la demande ; son action se centre alors sur la construction des équipements au travers de lois dites « programmes », en raison de la programmation de ces derniers sur l'ensemble du territoire national (Honta, 2010b).

La première loi Programme en 1961, relative à l'équipement sportif et socioéducatif, du IV plan (1962-1965) prévoit la construction d'équipements sportifs et socio-éducatifs échelonnée de 1962 à 1965 : « *1000 gymnases, 250 piscines, 2200 stades et terrains de sport dont 1500 aménagés entre 1961 et 1965* » (Merle, 2008, 240; Augustin, 1995 ; Fauché, Callède, Gay-Lescot, Laplagne, 2000).

Ces opérations sont nécessaires pour répondre à la demande et assurer l'éducation physique ainsi pensée et actée par les « *instructions officielles* » de 1962 (Callède, 2002). Les installations doivent être à usages multiples et encourager le « *libre emploi* ». Les équipements scolaires et universitaires sont intégrés à la réflexion globale en 1963 de par la polyvalence de l'utilisation qu'ils doivent permettre. Dès lors, tous ces équipements peuvent servir à la pratique sportive des scolaires mais également des clubs.

Les procédures administratives concernant la mise en œuvre de ces programmes prennent en compte les questions locales et régionales et sont relayées par la « *commission départementale du plan, présidée par le Préfet* ». Elles sont accompagnées de « *mesures de déconcentration des compétences* » (Joye, 2002) à travers lesquelles l'Etat met à disposition des Inspecteurs Principaux de la Jeunesse et des sports ayant pour rôle la coordination et l'information de la politique sportive nationale. Ainsi, l'objectif de l'Etat est-il ici de mener une action adaptée aux nécessités locales tout en gardant une visée centralisatrice.

Par la suite, le contexte de croissance économique va impulser un changement sur la société et les modes de vie (Berstein, 1989) permettant à l'Etat d'investir et de mettre en place les politiques de planification : « *dans cet esprit de compétitivité et de progrès, le sport devient un maillon indispensable pour forger les esprits* » (Combeau-Marie, 2003).

Pour rattraper le retard par rapport à certains pays d'Europe, l'Etat va instaurer une seconde

loi programme qui couvre les années 1966 à 1970. Celle-ci s'articule avec le VIème plan et est destinée à poursuivre l'effort de développement d'équipements sur l'ensemble du territoire. Du fait de cette multiplication d'équipements sportifs, très vite s'est également posée la question de réglementer leur utilisation à des fins notamment de sécurité publique.

La loi Mazeaud de 1975 est le premier texte de loi structurant la politique publique sportive nationale autour de 3 axes : la promotion du sport scolaire, la pratique des APS et les dispositions relatives à l'équipement sportif¹¹². L'Etat, représenté par le Ministère des sports, est responsable de l'EPS et de la formation des diplômés. Il réglemente la qualification de l'encadrement et les conditions de sécurité des salles. L'Institut National du Sport et de l'Education Physique (INSEP) est créé, par fusion de l'Ecole Normale Supérieure d'Education Physique et Sportive de 1955 et l'Institut National des Sports de 1945, permettant aux athlètes de concilier sport et études¹¹³.

Concernant le développement des APS, l'Etat réorganise ses relations avec le mouvement sportif. Il distingue les fédérations « *habilitées* » à organiser les compétitions sportives officielles et les fédérations multisports ou affinitaires seulement agréées, ce qui instaure « *une prééminence des premières sur les secondes* » (Rapport Asensi, 2000, 8).

Suite à cette reconnaissance de la mission de service public pouvant être exercée par le mouvement fédéral, la loi Mazeaud renforce la « régulation » des relations entre les deux catégories d'acteurs (Terret, 2011) au travers d'une autre institution privée étroitement liée au mouvement associatif : le Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF), né de la fusion en 1972 du CNS et du comité olympique français (créé en 1911 suite au discours de Pierre De Coubertin et de la création du CIO).

Cette organisation, comme l'ensemble des Comités Nationaux, représente le mouvement sportif olympique. Les fédérations sportives et autres groupements sportifs (non agréés) sont à présent représentées au CNOSF qui acquiert la reconnaissance du rôle d'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics¹¹⁴.

Le mouvement sportif ainsi représenté possède le pouvoir d'éditer les normes sportives des compétitions, de leur déroulement aux équipements les accueillants. Le monopole des fédérations consacre la puissance de la réglementation fédérale et le rôle de certaines d'entre

¹¹² Loi n°75-988 du 29 octobre 1975 dite Mazeaud relative au développement de l'Education Physique et du Sport.

¹¹³ Article 8 de la loi Mazeaud (op.cit. p68): création de l'INSEP.

¹¹⁴ Loi Mazeaud relative au développement de l'Education Physique et du Sport.

elles se renforce du fait de leur représentativité au CNS. Les principes de leur financement consistant à octroyer davantage de subventions en fonction du nombre de licenciés créé un déséquilibre et une critique du fonctionnement de l'organisation du sport (Terret, 2011).

En 1984, la loi Avice, abrogeant la loi Mazeaud, réaffirme le rôle de l'Etat par une intervention directe dans le domaine de l'Education Physique et le sport de haut niveau¹¹⁵. La loi élargit la mission de service public confiée aux fédérations « agréées » et non plus seulement aux « fédérations délégataires habilitées ».

Alors que l'Etat s'engage en matière « d'aménagement et de planification » (Augustin, 2007), dans l'objectif, notamment, d'asseoir sa force politique, il dote progressivement le sport d'un budget et d'axes d'interventions : un programme d'actions. Un Fond National Sportif¹¹⁶ est créé dans le but de financer les aménagements sportifs, entre autres objectifs pour dynamiser la politique touristique. Le CNOSF, « coordonnateur » des fédérations, est le seul compétent pour représenter le mouvement sportif au FNDS.

Influencé par la politique de planification de l'Etat, notamment par le premier plan quinquennal Monnet (1946-1950) de modernisation et d'équipement (Amar, 1987), la loi Avice prévoit un *schéma directeur des équipements sportif d'intérêt national*¹¹⁷ après consultation du mouvement sportif et des CT. Toute création d'établissement scolaire entraîne alors et en principe la création d'un équipement sportif qui doit l'accompagner. Le rôle prédominant de l'Etat du mouvement sportif est clairement affirmé.

Le bilan quantitatif des équipements réalisés marque une réponse au sous équipement bien qu'en terme qualitatif, la politique nationale a entraîné la construction d'équipements « *standardisés* » (Haschar-Noé, 2004), réalisés en faveur des scolaires et de la pratique compétitive et ne prenant, ce faisant, que très peu en compte les particularités locales (Callède, 1988 ; Noé, 1991 ; Charrier, 1997 ; Monneret, 2000 ; Honta, 2007b).

Suite au ralentissement de l'urbanisation et de la construction d'équipements (1977-1983), l'*autonomisation* des associations sportives et leur diversification les transforment en groupes de pression ayant des revendications (Callède, 2010).

Du fait de la diversification des pratiques, le contenu de la politique sportive nationale est

¹¹⁵ Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, loi Avice.

¹¹⁶ Le FNS est remplacé en 1979, par le Fond National de Développement du Sport (FNDS), puis par le Centre National de Développement du Sport (CNDS), par décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport.

¹¹⁷ Article 39 de la loi Avice, op.cit. p69.

progressivement contesté comme le rôle central de l'Etat (Callède, Dane 1991).

L'Etat, en s'engageant dans une politique en matière d'équipements, sollicite les communes (ainsi que les Départements) pour relayer son action au niveau local, ce qui fait qu'avant la décentralisation, la construction des équipements est déjà largement financée par ces dernières. Les Départements, eux, interviennent « *de manière inégale, avec le plus souvent des politiques de soutien et d'accompagnement des programmes et des actions de l'Etat ou des communes* » (CNFPT, 1993, 64 ; Gros, 1988) : des conseils départementaux des sports, des offices et des maisons des sports voient le jour dans certains départements qui accompagnent alors les actions communales ou nationales (Andreff, Nys, 1986).

Les communes, elles, vont en effet développer leurs propres offres et vont participer à la création d'une relation de proximité, privilégiée avec le mouvement sportif local.

1.2 Des communes au rôle rapidement prépondérant

Les communes accentuent rapidement leur mobilisation dans le domaine du sport complémentairement des politiques nationales qu'elles accompagnent, en se structurant et créant progressivement des services administratifs, les services des sports municipaux (Gasparini, Scheeck, 1999).

1.2.1 Les communes, acteur essentiel de la gestion des affaires sportives

Les associations entretiennent historiquement des relations directes avec les municipalités, ces dernières étant, pour la majorité, propriétaires des installations sportives ; elles en assument également la gestion et l'exploitation (Honta, 2002). C'est ainsi qu'au titre de la clause générale des compétences, la création de gymnases s'est accélérée dès la fin du 19^{ième} siècle suivie de la réalisation de grands stades et de piscines (Falcoz, Chifflet, 1998).

A partir des années 1930, les communes, « *bâtisseurs et gestionnaires* » (Callède, 1998), vont jouer un rôle primordial dans la réalisation d'équipements qu'ils soient « *de grand rayon* » ou

« *de proximité* » selon un cadre législatif relatif à l'équipement¹¹⁸.

Avec la mise en œuvre des lois programmes, l'Etat agit en partenariat avec les municipalités « *selon des relais locaux combinant élus, techniciens et mouvement sportif* » (Merle, 2008).

En dépit de cette politique de programmation d'équipements jugée « trop centralisatrice » par le mouvement sportif et certains élus, le développement d'équipements sportifs est un succès pour les communes qui vont profiter « *pleinement des possibilités offertes par la politique de l'Etat* » (Callède, Dane, 1991).

Le développement du sport devient un enjeu politique à l'échelle locale également ainsi qu'un *instrument de régulation sociale* (Gaudin, 1996). Les constructions de piscines, de stades et de terrains de jeux gérées par la commune se multiplient.

Ainsi, l'offre sportive municipale « *constitue le cadre privilégié de la pratique sportive, le niveau où s'enracine l'association sportive* » (Honta, 2002, 89). Un tel engagement s'inscrit dans un objectif de planification urbaine et de réduction des inégalités économiques et spatiales (Fauché, Callède, Gay-Lescot, Laplagne, 2000).

Domaine d'innovation architectural (Callède, 2002), l'équipement sportif est alors perçu comme structurant sur le territoire de la commune.

Se dessine un nouveau paradigme de l'aménagement sportif avec un accès au sport permettant une pratique en masse : l'équipement « *dans la ville, banalement intégré à la production de l'urbain* » devient un « *équipement de la ville* » (Merle, 2008, 111), au cœur de l'aménagement de l'urbain. L'offre municipale d'équipements sportifs va ainsi stimuler elle aussi la demande sociale de pratique sportive.

Les villes multiplient leurs interventions dans la création d'équipements sportifs et fournissent, en outre, des subventions aux clubs qui diffusent l'apprentissage des pratiques et l'encadrement des compétitions. Ce *code culturel* confirme que le sport est marqué d'une *légitimité publique* à cette échelle (Honta, 2002, 92) et consacre la « *dépendance réciproque* » entre la commune et l'association (Abrioux, 2010, 202).

Concernant la mise aux normes fédérales des équipements, les fédérations délégataires sont missionnées sur la réglementation en matière de sécurité. Les fédérations confortent ainsi leurs pouvoirs dans l'édiction des règles fédérales, notamment en matière d'équipements

¹¹⁸Loi du 25 mars 1925, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vue de l'établissement de terrains sportifs.

sportifs exposant les maîtres d'ouvrage des équipements à la réglementation fédérale lors de la construction ou de la rénovation d'un équipement.

Ces mises aux normes sont supportées la plupart du temps par les communes, puisque souvent propriétaires, communes qui se mobiliseront par la suite contre cette « *frénésie normative* » qui leur est imposée (Mauroy, 2000 ; Honta, 2007a, 94).

Les communes tissent par ailleurs des relations étroites avec les associations sportives par la création de *clubs omnisports municipaux* (Chantelat, 2001), les aides attribuées se structurant autour de critères politiques et d'aides aux associations *mères*. En soutenant ces clubs omnisports, les élus encouragent davantage des associations vitrines qui, parce qu'elles participent de la valorisation de l'identité communale, peuvent induire un certain *clientélisme* dans l'attribution des aides. (Haschar-Noé, 2004). En contrepartie, les associations ont une fonction « *d'animation et de création de lien social* » (Abrioux, 2010).

L'attribution de subvention n'étant ni un droit, ni une obligation (Honta, 2002, 97), la nature des relations entre les municipalités et les clubs sont toutefois hétérogènes dans ce secteur comme dans d'autres (Balme, 1987). Elles se caractérisent néanmoins par un mode de partenariat qui se diffuse progressivement, le conventionnement. Ce dernier, impulsé parfois par voie législative et réglementaire, se fait pour la mise à disposition d'équipements, gratuite la plupart du temps, pour le subventionnement et le soutien aux manifestations ainsi que pour la mise en place des animations.

Le croisement de la *municipalisation des activités de service public* (Callède, Dane, 1991) et de *l'associationnisme sportif* (Callède, 2002) caractérise ainsi un modèle historique d'organisation du sport à l'échelle communale reposant sur des acteurs interdépendants et agissant selon une logique contractuelle : les équipements et les subventions des communes d'un côté, les associations représentées par les bénévoles et leurs offres, de l'autre (Noé, 1991).

1.2.2 La mise en œuvre de l'action publique sportive locale: une étape consacrant et renforçant la légitimité de la commune

Les communes sont les premières à se structurer pour répondre à la demande sportive et pour gérer les équipements. Pour cela, elle dispose de la possibilité de déléguer la gestion à une structure associative telles que les offices municipaux des sports ou gérer elle-même par la

mise en place d'un service municipal des sports.

Là aussi, les situations peuvent être différentes d'une commune à une autre, d'autant que leur intervention dans le sport est soumise à la volonté politique.

La structuration de services de sport dotés de personnels qualifiés dans les communes puis personnels renforce leur rôle d'acteur prépondérant dans ce domaine.

Afin d'organiser la pratique sur le territoire municipal, les premiers Offices Municipaux des Sports (OMS) vont être créés à l'initiative des communes sous le statut d'association de 1901 (Bayeux, 2011). Ils se développeront après la seconde Guerre Mondiale suite à la circulaire du 22 décembre 1944¹¹⁹ invitant les municipalités à se doter d'offices. Leur rôle était alors de réunir les acteurs mobilisés à l'échelle communale pour organiser la pratique. Ils deviennent par la suite des outils de concertation entre les communes et le mouvement sportif (Honta, 2007a).

A la Libération, les OMS se sont majoritairement vu confier la gestion des équipements et des animations avec des fonds accordés par la commune (Bayeux, 2011).

Certaines communes ont cependant souhaité organiser la pratique en créant un service municipal dédié et en recrutant des agents issus des filières créées. Les élus ont ainsi pu maîtriser davantage la gestion des équipements et les relations avec les usagers sur leur commune.

La loi du 24 mai 1951¹²⁰ oblige les communes à posséder du personnel qualifié pour « *assurer la surveillance des baignades pendant les heures d'accès au public* ». Cette obligation de sécurité va susciter la nécessité de recruter des personnels au sein des services des sports pour gérer les équipements construits. Les conditions de recrutement dans les services sont fixées par l'arrêté du 16 mai 1966¹²¹.

Ce n'est qu'à partir de la loi du 13 juillet 1983¹²² que la fonction publique reconnaît des catégories autres que les fonctionnaires d'Etat avec la création de la fonction publique territoriale suite à la décentralisation. La loi du 26 janvier 1984, modifiée par la loi du 19 février 2007, organise les dispositions statutaires des agents territoriaux. La loi du 13 juillet

¹¹⁹Circulaire Sarailh n°64-392 du 22 décembre 1944 du gouvernement provisoire (Directeur général de l'éducation physique et des sports Jean Sarailh).

¹²⁰Loi n°51-662 du 24 mai 1951 assurant la sécurité dans les établissements de natation, abrogée au 19 mai 2011.

¹²¹ Arrêté du 16 mai 1966 relatif aux conditions de recrutement du personnel des services municipaux des sports, version consolidée au 1 janvier 1982.

¹²² Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

1987, modifiant la loi du 26 janvier 1984, indique les cadres d'emploi¹²³ selon 3 catégories : A, B et C. Concernant la filière sportive de la Fonction Publique Territoriale (FPT), les cadres d'emploi, sont organisés par les décrets du 1^{er} avril 1992¹²⁴ : en catégorie A, les Conseillers Territoriaux des APS (CTAPS), comprenant les grades de CTAPS et CTAPS Principal, ces derniers exerçant leur fonction dans les communes de plus de 2000 habitants, les départements, régions ainsi que les EP locaux.

Les services des sports municipaux proposent ainsi une diversité de métiers, évoluant selon le volontarisme des communes, leur taille et leur implication en la matière. Ces services se sont multipliés en raison de la proximité de la collectivité avec le mouvement sportif et l'implication de celles-ci dans la structuration et l'animation de leur territoire respectif.

La mission générale d'un service des sports consiste depuis à appliquer les décisions prises par les élus, c'est-à-dire de mettre en œuvre la politique sportive définie. Il a pour mission générale le développement des activités physiques et sportives sur le territoire communal, auprès de tous les usagers et administrés et d'animer la commune au travers de projets sportifs diversifiés. Sur le plan fonctionnel et dans les communes plus ou moins importantes en terme d'habitants (Haschar Noé et al., 1999), on recense généralement un pôle « administratif » chargé de la gestion des plannings des équipements, du personnel, du budget des sports et de l'élaboration de projets proposés aux élus ; une structure plus « technique » pour l'entretien des équipements, accompagnée ; enfin, un service mobilisé dans l'animation sportive.

La filière sportive est une réponse au développement des initiatives des communes, ce qui d'autre part accentue la création de services municipaux et leur légitimité d'intervention dans le sport.

Cependant, du fait de la volonté politique et de la liberté d'intervention des communes concernant leurs relations avec le mouvement sportif et la création et la gestion d'équipements, les élus ont d'importantes marges de liberté dans l'élaboration de la politique sportive municipale, qui prend en compte les particularités sportives de la commune, mais également sa capacité d'investissement. Dès lors, les communes construisent des politiques sportives différentes et pouvant créer des inégalités selon les ressources des communes voisines, créant ainsi une rivalité entre elles, en termes de services proposés à la population.

¹²³ Ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaire d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois.

¹²⁴ Décret n°92-398 du 1 avril 1992 portant sur le statut particulier du cadre d'emplois des opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives, version consolidée au 07 juillet 2013.

Les communes apparaissent donc comme étant des acteurs incontournables tant en matière sportive que plus généralement (chapitre 1). Néanmoins, leurs interventions sont hétérogènes et disparates, créant des inégalités (Charrier 1997 ; Charrier, Durand, 2002).

L'intercommunalité sportive va en ce sens apparaître comme une solution pour équilibrer les interventions sur les territoires.

2 L'AVENEMENT D'UNE GOUVERNANCE PLURALISTE ET COMPLEXE DU SPORT

Le modèle initial d'organisation du sport, construit sur les relations entre l'Etat et le mouvement sportif au niveau national, mais également entre communes et associations au niveau local, va peu à peu se transformer du fait de l'intervention des collectivités territoriales, sans que le cadre réglementaire et législatif ne vienne précisément clarifier leurs rôles respectifs (Honta, 2012a).

Le cadre législatif et réglementaire reconnaît en effet, par la loi Bredin de 2000¹²⁵ que le sport est un outil participant à l'aménagement et au développement des territoires au travers d'*un schéma de services collectifs du sport*¹²⁶ adopté suite à la loi Voynet mais ce dernier n'a toutefois pas pour objet de définir le rôle des EPCI dans l'organisation de cette activité d'intérêt général.

Du fait de la coproduction des politiques publiques avec les CT suite à la décentralisation, l'organisation du sport va être modifiée du fait de l'arrivée de ces nouveaux acteurs, s'impliquant dans la production de politiques sportives à leurs tours. Ces multiples interventions sans partage de compétence ou de responsabilités entre les acteurs vont créer des situations hétérogènes à nouveau dans la mise en œuvre de l'action publique sportive sur les territoires et la nécessité de créer des outils de régulation.

2.1 Les collectivités territoriales : des acteurs interventionnistes

Dans un contexte général de remise en cause de l'Etat central à partir des années 1980 et de besoin de proximité de l'action publique sur les territoires, l'État va progressivement engager sa propre réforme. En effet, et dans bien des domaines, l'Etat est conscient de la complexité

¹²⁵ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Application par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001, dite loi Bredin.

¹²⁶ Article 39 de la loi Bredin.

de la société qu'il doit gérer et de l'efficacité dont il doit faire preuve pour être compétitif par rapport aux autres Etats, notamment sous l'influence croissante de l'Europe (Faure, Leresche, Muller, Nahrath, 2007). François Mitterrand, élu à la Présidence de la République en 1981, engage le processus de décentralisation¹²⁷. Ainsi, le territoire n'est plus uniquement la nation mais devient par là même un ensemble de territoires diversifiés, aux identités culturelles diverses.

Le périmètre d'action et la qualité du service public ont été développés, s'appuyant sur des particularités locales, en répondant de façon de plus en plus pertinente aux besoins évolutifs des usagers. Davantage de compétences et de moyens octroyés symbolisent « *la nouvelle autonomie légale du gouvernement local en France* » (Le Gales, 1995).

La décentralisation a en ce sens permis l'accélération et l'accentuation des interventions des collectivités dans divers domaines (Epstein, 2013).

En ce sens, les réformes successives concrétisant la décentralisation par la gouvernance locale de projets de développement, vont avoir un effet moteur sur le développement de l'action publique sportive et la mobilisation de nouveaux acteurs. L'organisation du sport, initialement co-gérée entre l'Etat, le mouvement sportif et les communes, évolue, avec l'intervention croissante des Régions et Départements dans ce domaine (Bayeux, 2006). Cependant, ce pluralisme institutionnel aura pour corollaire d'accentuer l'illisibilité et la disparité des politiques sportives territoriales. Ces constats induiront des réflexions quant à la définition de ce qui pourrait être l'échelle d'action sportive, susceptible de réduire, voire de réguler, ces effets régulièrement qualifiés de pervers (Bayeux, 2002 ; Faure, 2004 ; Honta, 2014).

2.1.1 Le volontarisme incontestable des collectivités territoriales dans le domaine sportif

Les collectivités ont été confrontées à la question sportive, devenue incontournable au regard de l'évolution des modalités de pratiques sportives et de loisirs, malgré l'absence du sport dans les transferts de compétences (Gros, 1988 ; Haschar-Noé, 2002 ; Bayeux, 2006 ; Honta, 2007a). Dans un contexte de restructuration urbaine, les communes confirment leur rôle prépondérant et à chaque niveau territorial, des politiques publiques sportives et des services administratifs vont être mis en place.

La liberté d'intervention suscitée par la décentralisation se traduit rapidement par la démonstration de leur volontarisme et leur souhait de répondre à la demande sportive en

¹²⁷ Loi du 2 mars 1982 et loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : loi Defferre.

développant des politiques de proximité ambitieuses. L'investissement des collectivités dans le sport se développe rapidement (Charrier, 2001 ; Bayeux, 2011).

Les collectivités participent à la construction de grands équipements et manifestations par des programmes d'aides, ou des programmes de valorisation de certaines disciplines, selon la culture du territoire.

Certaines collectivités se sont investies en reproduisant fréquemment les modalités de l'action de l'Etat, orientées vers le sport olympique et de compétitions (Honta, 2007a, 27).

Suite à la circulaire interministérielle du 9 mars 1992¹²⁸, les communes peuvent demander une *contribution financière* auprès des Conseils régionaux et Conseils Généraux pour la construction d'un collège ou lycée. En effet, les Départements et les Régions doivent prendre en charge les équipements sportifs relatifs à la politique physique et sportive dans le cadre scolaire, à destination respectivement des lycées et des collèges, avec une aide supplémentaire pour le fonctionnement des installations, directement versée à la municipalité ou aux établissements scolaires par voie conventionnelle. Les collectivités se positionnent ce faisant au profit de la promotion de la pratique scolaire et de la pratique associative, prouvant ainsi leur volontarisme en se faisant connaître du mouvement sportif et de la population (Haschar-Noé, 1991).

L'intervention des Régions dans le sport est progressive mais observable de 1982 à 1991 (Honta, 2007a, 99). Ce secteur est pris en compte dans les politiques régionales, au travers de l'action éducative, sanitaire, de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire et du développement économique, compétences pouvant permettre le développement des programmes d'actions sportives.

Pour ce faire, les Régions agissent en partenariat avec les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) et les Centres d'Education Populaire et de Sport, appelés depuis 2011, les Centres de Ressources d'Expertise et de Performance sportives (CREPS)¹²⁹.

Elles participent aussi au soutien du sport de haut niveau, à la création d'équipements sportifs liés aux lycées, à la formation professionnelle des métiers du sport, à la formation des dirigeants d'associations sportives, à l'organisation de manifestations sportives et au

¹²⁸ Circulaire du 9 mars 1992 relative à la mise en œuvre du transfert de compétence en matière d'enseignement.

¹²⁹ Décret n°2011-630 du 3 juin 2011, relatif aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportives.

développement des pratiques de loisirs et touristiques. Ces opérations peuvent être financées dans le cadre des Contrats de Projets Etat-Régions.

Alors que les Départements consacraient leur budget au patrimoine, c'est-à-dire à la construction d'équipements sportifs, ils se sont investis suite à la décentralisation dans le domaine du sport et le renforcement d'un partenariat avec le mouvement sportif local.

La priorité pour les départements est de promouvoir l'accès aux APS, plus particulièrement dans un club, l'aide au développement sportif communal et la formation des cadres techniques et bénévoles.

L'action sportive des Départements revêt ainsi une forte dimension éducative qu'accentuent leurs compétences en matière de construction d'équipements sportifs en faveur des collègues. Leur mobilisation se justifie aussi par leurs responsabilités dans le champ social. A ce titre, ils développent des dispositifs d'animations en partenariat avec le secteur associatif et les communes et l'aide à l'emploi sportif.

Dans le prolongement de la compétence ancienne du Département en matière d'élaboration du Plan Départemental d'Itinéraires, de promenades et de randonnées (PDIPR), est créée une Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires (CDESI) des sports de nature¹³⁰, ayant pour rôle la réalisation d'un Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires (PDSI) des sports de nature qui articule les différentes activités concernées et tente de réduire les conflits d'usage (Honta, 2007a, 29). La difficulté est la composition de cette commission et le choix des représentants des sports de nature qui y siègent.

Pour les sports de nature, la planification ou schématisation d'installations sont fréquemment retenue (Honta, 2007a, 103), ce qui mène la loi du 6 juillet 2000 à confier au Président du Conseil général l'autorité de la CDESI. La spécialisation des Départements dans les problématiques des sports de nature vont lui permettre d'asseoir sa légitimité en la matière, un moyen de légitimer son intervention dans le domaine du sport.

En matière sportive, certains départements ont réalisé des guides d'aides et soutien au mouvement sportif, avec des critères d'éligibilité (Honta, 2007a, 143).

Les départements intervenant de moins en moins dans le financement d'équipements, sont sollicités par les EPCI au titre de projets sociaux ou d'aménagements d'espaces naturels pour

¹³⁰Loi Bredin instaurant les CDESI à la place des Plan Départementaux des itinéraires de Promenades et de Randonnées PDIPR de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

la pratique d'activités physiques de pleine nature (Mao, 2009), le département ayant le rôle de « la promotion de l'action sportive de proximité » (Honta, 2010a).

Le sport est ainsi un moyen de communiquer sur des valeurs de dynamisme et d'attractivité, qui prend sens pour la Région, désireuse d'être reconnue et le Département, souhaitant une image moins vieillissante de ses politiques. (Honta, 2007a, 32). Puisqu'il renvoie à des enjeux d'images et de communication, le sport de haut niveau est plus particulièrement devenu une priorité d'intervention pour ces collectivités (Charrier, 2001).

Les collectivités ont élargi leur action sportive et les publics ciblés avec une diversification des programmes d'animations et d'équipements sportifs (Honta, 2007b). Le secteur sportif devient ainsi le moyen pour les collectivités d'affirmer leur autonomie dans l'élaboration de politiques territoriales (Merle, 2008). Il représente en effet un outil de différenciation des politiques territoriales par la diversification des axes d'intervention et la possibilité de se démarquer d'une autre collectivité, signe parfois de concurrence institutionnelle (Honta, 2007a, 31).

2.1.2 Des effets induits qui justifient la nécessité d'outils de régulation

Le développement des politiques sportives territoriales est observable mais il est opéré de manière anarchique sur l'ensemble du territoire national, engendrant des inégalités dans le service public rendu (Charrier, 1997).

L'implication des CT dans le sport amène plusieurs conséquences : tout d'abord, leurs actions volontaires créent des inégalités d'un territoire à l'autre (Bayeux, 2002), puis, l'absence de concertation entre les acteurs publics (Honta, 2004) entraînant un manque de complémentarité entre politiques territoriales et également entre ces dernières et les politiques nationales.

La multiplication des acteurs dans l'action publique sportive, privés d'un cadre institutionnel identifiant le rôle de chacun, engendre des difficultés de coordination et de cohérence. En effet, aucune complémentarité n'a été envisagée entre les politiques territoriales engagées et la politique sportive de l'Etat. Les interventions des collectivités territoriales n'ont pas été orientées par les services déconcentrés de l'Etat, ni même par le mouvement sportif, mais laissées au pouvoir exécutif transféré aux conseils délibérant des CT et contrôlées a posteriori par le Préfet au travers du contrôle de légalité à travers le principe selon lequel « les

collectivités ont vocation à prendre l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ¹³¹».

Aussi, la déconcentration renforcée des services de l'Etat qui devait accompagner le processus de décentralisation a été limitée, et ce, dans tous les domaines, d'où la difficulté d'adaptation des relations entre services d'Etat et collectivités décentralisées.

Les collectivités se sont en effet impliquées dans l'action publique locale, selon *une volonté de distinction non seulement vis-à-vis de l'Etat, mais également des autres collectivités* » (Honta, 2002, 89 ; Bayeux, 2013).

Le renfort de la légitimité politique d'élus locaux permettant l'autonomie d'action et la différenciation, amène par ailleurs une concurrence institutionnelle entre territoires : les CT s'ignorent dans l'élaboration de leur politique sportive. L'absence de spécialisation d'intervention des collectivités territoriales conduit à des initiatives locales où les CT agissent de façon autonomes et sans concertation avec les autres CT (Bayeux 2013 ; Honta, 2007a).

Du fait d'un volontarisme politique en la matière et de l'expérience plus prononcée des communes sur les autres CT, les interventions sont très diverses d'une collectivité à l'autre et « *les écarts que l'on constate dans leurs efforts financiers pour le sport sont importants* » (Bourg, Nys, 2006 ; Charrier, Durand 2002).

En conséquence, les formes de mobilisation et d'interventions publiques se diversifient et se chevauchent, ce qui entraîne des inégalités sur le territoire et la mise en œuvre de dispositifs redondants ou même concurrentiels entre les différents services publics (Bayeux, Humbert, 2003).

La décentralisation a en conséquence amené de nouveaux acteurs dans la mission de service publics, amenant des besoins de coordination et de contrôle : des besoins de régulation (Monneret, 2000).

Les financements croisés vont être multipliés, au point de devenir indispensables, du fait que peu de transferts de charge ont suffisamment été compensés pour exercer les compétences (Bayeux, 2011).

¹³¹ Alinéa 2 de l'article 72 de la constitution, cité dans la synthèse du rapport public thématique de la Cour des Comptes, octobre 2009.

2.2 La clarification de l'action publique sportive : un processus revendiqué et sans cesse repoussé

A la clarification des compétences, va se substituer une logique de cogestion et multiplication des partenariats désordonnés. La multiplication d'interventions territoriales va pousser l'Etat à renforcer les formes de coordinations que sont les documents d'aménagement : les schémas, territorialisés, vont se multiplier, ainsi que les instances nationales de concertation entre les acteurs du sport, qui vont se succéder. Face à cette gouvernance du sport complexe résultant de la décentralisation, l'intercommunalité apparaît comme un outil pouvant mettre en cohérence l'action publique : en lien avec l'Etat par la politiques contractuelles et en lien avec les usagers de par la proximité.

2.2.1 Une absence de spécialisation et de complémentarité : à la recherche d'outils de cohérence de l'action publique

Suite à la première phase de décentralisation, l'Etat tente d'adapter les modalités d'action en réorganisant les relations entre ses services déconcentrés et les CT, en accentuant le rôle de coordinateur du Préfet. La loi ATR précise ainsi que les services déconcentrés, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* » peuvent concourir aux projets de développement économique, social et culturel des CT, par leur appui technique, dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'Etat et l'autorité de la collectivité concernée.

La loi pose le principe d'une meilleure répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat, en renforçant le niveau régional de l'administration d'Etat, ainsi que le niveau intercommunal avec la création des Communautés de Communes. Cependant la loi ATR n'a pas permis la clarification des interventions des acteurs publics, notamment dans le domaine du sport.

La loi du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales définit une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, l'acte II de la décentralisation entendait ainsi réduire les inégalités engendrées, et ce dans tous les domaines, mais le schéma initial n'a pas réellement été suivi : peu de chefs de file ont été identifiés du fait de la liberté d'intervention des CT.

L'acte III de la décentralisation n'envisage toujours pas le développement de la pratique sportive en tant que compétence spécifique pour les CT, mais intégré dans des compétences plus globales, telle que la compétence de promotion du développement pour la Région¹³².

Concernant la répartition des rôles, la loi du 16 décembre 2010 précise pour le sport : « *les compétences attribuées par la loi aux CT le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de CT* ». Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport, sont partagées entre les communes, les départements et les régions »¹³³, ce qui ne facilitera pas la reconnaissance de l'échelon régional en tant que référent légitime dans la mise en œuvre de l'action sportive locale, à l'inverse de l'intercommunalité, dont la compétence sport est reconnue.

Le rapport de la Cours des comptes de 2013¹³⁴ constate que l'Etat n'a pas réellement joué son rôle de régulateur des inégalités, notamment en matière de soutien au sport pour tous, du fait de la part minoritaire de ses financements (12, 5% des dépenses en 2009), ce qui va conduire le nouveau gouvernement socialiste à agir sur ces interventions, et au-delà, sur la gouvernance du sport. Le ministère cherche alors à démontrer sa capacité de rassembler les acteurs avec la mise en place du *Conseil National des Sports*¹³⁵ et d'un projet de loi de modernisation du sport, pour renforcer le dialogue.

Les Ministres précédent avaient tenté d'installer des organes de concertation similaire, comme l'Assemblée du Sport¹³⁶, laquelle a fourni des préconisations ayant servi à la réflexion par la suite pour la Conférence Nationale du Sport¹³⁷. D'une vision large en termes de représentant au départ, la Conférence Nationale du Sport réunissait une trentaine de membres, dans le but d'échanger entre « décideurs du sport »¹³⁸. Cependant, le manque d'opérationnalité de cette conférence et de pérennité de ces structures de concertation a conduit à un recentrage des réflexions, autour du projet de loi d'orientation sur le sport et au sein d'une nouvelle institution qu'est le Conseil National du Sport, supprimant la conférence nationale.

¹³² Modification de l'article L4221-1 du CGCT par la loi du 16 décembre 2010, op.cit. p5.

¹³³ Article 73 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

¹³⁴ Rapport Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'Etat», Cour des Comptes, 17 janvier 2013.

¹³⁵ Décret n°2013-289 du 4 avril 2013 portant création du Conseil National du Sport, paru le 6 avril 2013 au Journal Officiel, instauré par Valérie Fourneyron, Ministre des sports de 2012-2014.

¹³⁶ Créée par Chantal Jouanno en 2011, Ministre des sports 2010-2011.

¹³⁷ Initiée par Chantal Jouanno, elle a été instituée par le décret n°2012-45 du 13 janvier 2012, par David Douillet, Ministre des sports, 2011-2012.

¹³⁸ Franceolympique.com/art/2448-conference_nationale_du_sport,_lavenir_est_en_marche.html, 2012, consulté le 14 janvier 2013.

Le CNS s'accompagne de la réorganisation de commissions existantes¹³⁹ et la création d'une nouvelle : « égalité des territoires ». La Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) est chargée d'émettre un avis sur les normes édictées par les fédérations et peut saisir la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), présidée par un élu, si un projet conduit à un impact financier notable pour les CT. La Commission « égalité des territoires » a pour mission d'analyser les inégalités territoriales en matière d'équipements sportifs et de pratiques, en zone rurale notamment et dans le cadre de « politiques de la ville »¹⁴⁰ et de proposer des solutions.

Ce type d'outils de concertation, au niveau national, s'ajoute aux fortes relations déjà existantes entre les différents acteurs.

Le ministère souhaite réformer le CNDS et réorienter ses actions en faveur du sport pour tous. L'Etat prévoyait de réformer l'organisation du sport par sa « modernisation » et la prise de mesures concrètes, projet présenté en 2013 comme l'occasion de clarifier les rôles des divers acteurs mobilisés dans l'organisation du sport, mais projet désormais avorté.

Autant d'outils de concertation et de structuration qui peinent à se développer et à concrétiser une organisation du sport clarifiée, du fait de l'hétérogénéité des interventions dans ce secteur. L'intercommunalité apparaît alors être un de ces outils de régulation.

2.2.2 L'intercommunalité : un outil de régulation de l'action sportive ?

La loi ATR de 1992 affiche la reconnaissance d'une compétence sportive¹⁴¹, bien qu'optionnelle. Le sport à travers les équipements sportifs est reconnu pour la première fois dans un texte définissant les compétences des EPCI.

La loi Chevènement de 1999 confirme la compétence optionnelle à l'échelle intercommunale, confirmant ainsi une reconnaissance du sport à l'échelle intercommunale (Bayeux, 2011).

Selon les types d'EPCI, la compétence peut être « *obligatoire* » (pour les CU), ou « *optionnelle* » (pour les CC et CA).

¹³⁹ Dont la commission du sport de haut niveau et la commission éthique et valeurs du sport.

¹⁴⁰ www.sports.gouv.fr/accueil-du-dite/a-la-une/article/Le-Conseil-national-du-sport-est-installe, consulté le 05 juillet 2013.

¹⁴¹ Chapitre IV Article 71 de la loi ATR, op.cit. p.5.

Dans les intitulés¹⁴², sont uniquement mentionnés les équipements, voire les actions exercées sur ces équipements, représentant les charges d'investissement et frais de fonctionnement de l'équipement.

Le sport devient partie intégrante d'une logique d'aménagement du territoire dès la loi Pasqua. Suite à la loi Voynet, le schéma de service du sport, approuvé par le décret n°2002-560 du 18 avril 2002, désigne la région et l'intercommunalité comme les territoires privilégiés d'intervention.

L'intercommunalité est alors perçue comme un outil pouvant réguler les actions locales, du fait de la proximité avec les communes, et du fait de la contractualisation avec l'échelle régionale pour la politique d'aménagement nationale.

Avec la loi SUR, la mission de constitution du SCOT, intégrant la dynamique spatiale des équipements sportifs, permet à l'intercommunalité d'exercer un rôle de régulation et de définir ainsi un projet de territoire cohérent, notamment en termes d'aménagement. Le schéma met en avant les intercommunalités et les pays pour les financements des investissements. Les EPCI opèrent des demandes de financements à la région, qui se base à la fois sur la constitution du contrat d'agglomération mais également sur le recensement régional des équipements.

De par sa fonction première d'aménagement, l'intercommunalité devient légitime dans la construction et la gestion d'équipements sportifs.

Dans le cadre du schéma de services collectifs du sport (SSCS) instauré depuis la loi Voynet, une organisation territoriale est proposée. (CNOSF, Amnyos, 2003). Ce dernier est l'expression d'une volonté politique concernant l'organisation du sport : il a pour objectif de développer l'accès aux services et aux équipements, de favoriser l'intégration sociale des citoyens, d'identifier les territoires d'intervention prioritaires, de favoriser la coordination des services publics et celle des actions menées par l'Etat et les CT dans la Région. Le SSCS

¹⁴² Pour les CC, la compétence est définie ainsi : « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ».

Pour les CA, l'intitulé est : « Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ».

Pour les CU, la compétence obligatoire comprend : « construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ».

Pour les métropoles créées par la loi 2010, la compétence est définie par « la construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ».

implique la définition des enjeux du territoire par rapport aux choix stratégiques de l'Etat, c'est à dire les mesures proposées concernant l'organisation territoriale.

Les Régions sont affirmées comme l'échelon territorial de coordination des politiques sportives menées par différents acteurs (CNOSF, Amnyos, 2003), avec la possibilité de créer une « commission régionale d'aménagement et d'animation des territoires », diagnostic territorial qui permettra de déterminer les interventions.

Les Régions vont faire preuve en ce sens d'initiatives dans le domaine du sport, avec la création de commissions ou conférences régionales des sports (Augustin, 2007) avec la participation des acteurs du mouvement sportif et des CT.

Les services de l'Etat sont invités à s'engager dans la mise en œuvre de cette démarche commune de coopération avec les CT et le mouvement sportif, faisant du SSCS le document de référence (document national avec les synthèses régionales pour annexes).

Pour fixer les orientations et définir des axes d'intervention, le SSCS doit réaliser un état des lieux mais également une analyse prospective, plus complexe à mener à moyen terme. Le CPER étant lui sur du court terme. Les SSCS sont élaborés par l'Etat, mais les projets sous soumis pour avis aux régions, ce qui donnent du poids aux élus locaux dans la définition des orientations.

Parmi les mesures des SSCS, l'Etat préconise que les différentes formes de regroupements intercommunaux soient les territoires de base dans la mutualisation des ressources et la coordination des politiques sportives. L'investissement sur les espaces de solidarités des pays est également mis en avant.

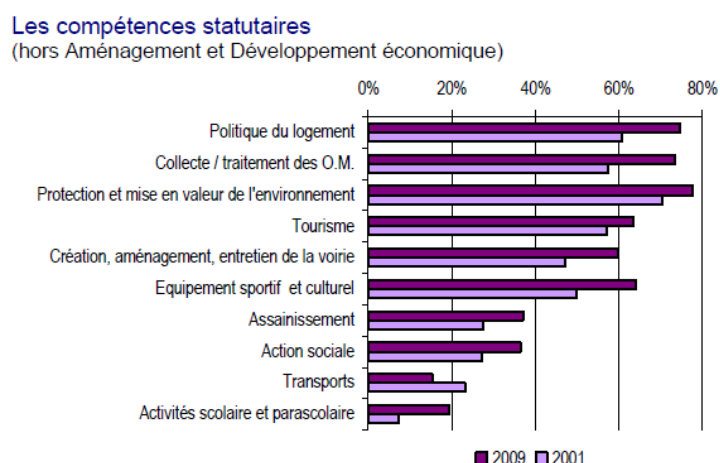
Au regard de l'intervention prépondérante des communes dans le sport, celui-ci devient un domaine dans lequel les intercommunalités s'engagent : « *le sport dynamise les territoires* » (Gouguet, 2004) et confirme qu'il représente un secteur capable de donner une pertinence à l'intercommunalité sportive (Sauviat, 2011).

Les lieux de pratiques des APS sont des médiateurs de transformation de l'espace en territoire (Augustin, 2007): la recherche d'un objet politique local pour rendre légitime l'intercommunalité. « *En ce sens, le sport, par la rhétorique consensuelle et la dépolitisation des débats partisans qu'il permet, constitue un puissant ciment idéologique de construction d'un sentiment d'appartenance au « local » d'identification des habitants à un territoire politique et de différenciation vis-à-vis d'autres collectivités* » (Hachar-Noé, 2004, 118).

En 2002, 59% des EPCI mènent une action dans le sport et 64% d'entre eux l'ont inscrit dans leurs statuts (tableau n°5). Ces actions sont à 80% orientées vers la construction et la gestion d'équipements, 49% dans le soutien et l'animation, marquant ainsi une « *tendance de l'intercommunalité sportive* » (Augustin, Bayeux, 2012).

Tableau n°4 : Compétences statutaires des groupements en 2001 et 2009

(Sources, AdCF, 2009)



Conclusion du Chapitre 2

L'organisation du sport en France se construit suite à la reconnaissance de son intérêt général, initialement dans une logique de représentation de la Nation puis comme outil possible de régulation sociale et d'aménagement territorial. L'Etat confie des prérogatives de puissance publique au mouvement sportif lui-même organisé de façon déconcentrée et décentralisée sur les territoires. Interlocuteur privilégié de l'Etat, le CNOSF représente les fédérations dont le pouvoir est notamment d'édicter les règlements relatifs aux pratiques sportives.

Au niveau local, les communes ont historiquement tissé des liens avec la cellule de base du mouvement sportif, les associations. La politique nationale élaborée par l'Etat a contribué à renforcer le rôle des communes dans la création et la gestion des équipements sportifs selon une certaine standardisation, permettant le contrôle du sport local et la visibilité des actions des élus. Les lois programmes ont en ce sens participé au développement de l'offre sportive et ont stimulé la demande par une *municipalisation indirecte* (Bonnes, 1983 ; Honta, 2004) avec la mise en place de commissions ou d'OMS nécessaires à la gestion des parcs d'équipements. Les communes ont ensuite produit une municipalisation active des sports du fait de la structuration de services administratifs, de la reconnaissance d'une filière sportive en réponse à la montée de l'associationnisme et à la diversification des modalités de pratiques.

Au regard des enjeux de démocratisation et la diversification des pratiques sportives, toutes les CT ont tenté d'apporter des réponses aux problématiques de développement du sport sur leur territoire. Dans ce contexte, les actions publiques sportives se sont multipliées sans véritable organisation et coordination ce qui conduit l'Etat à intervenir au travers de dispositifs de régulation : des outils de contractualisation et le renforcement de l'intercommunalité.

La question du rôle des EPCI, en tant qu'espace voulu cohérent de concertation et de régulation, va se poser, notamment dans le domaine du sport. Ainsi les EPCI créent progressivement des relations avec, l'Etat, ainsi que les Départements et Régions, que ce soit au travers des contrats d'agglomération ou pour la mise en œuvre de l'action sportive communautaire.

Avec l'évolution des normes sportives imposées par les fédérations, des nouveaux besoins conséquents à l'évolution des pratiques et des modalités de pratique, ainsi que des investissements de plus en plus conséquents pour répondre à une demande sans cesse croissante, l'intervention des EPCI est perçue comme un outil pour réaliser des économies d'échelle dans la réalisation de grands projets sportifs, notamment en matière d'équipements. Le sport est ainsi une compétence propice à la valorisation du territoire intercommunal (Sauviat, 2011).

L'organisation du sport étant complexe, la situation nécessite de formuler une gouvernance négociée (Chaboche, 2010) avec les structures de pouvoirs verticales et horizontales dans une logique d'échanges et de partenariats autrement dit une logique de réseaux. Les réflexions sur l'action sportive locale vont donc être amenées à se développer en ce sens. Les intercommunalités ont un rôle à jouer dans cette nouvelle dynamique sportive.

Le niveau intercommunal suggère ainsi des relations de coopération et de négociation entre les communes membres, les autres niveaux de collectivités et l'Etat, relations questionnant en conséquence leur légitimité en tant que possible acteur de cette régulation de l'action publique locale.

CHAPITRE 3

LES FIGURES DISPARATES DE L'INTERCOMMUNALITE SPORTIVE

L'intervention des EPCI dans le domaine du sport s'est développée et élargie à travers des axes d'interventions que les communes ont accepté de leur transférer. Au-delà de leurs interventions en faveur des équipements, comme l'indiquent les intitulés de la compétence, les regroupements peuvent agir dans d'autres domaines liés au sport, tels que l'animation, l'organisation de manifestation, l'aide aux associations sportives, l'aide à l'emploi sportif, etc. (Chaboche, 2002 ; Bayeux 2011). Du fait de l'image et des enjeux que le sport génère (chapitre 2), les communes éprouvent parfois des difficultés, voire des réticences, à se dessaisir de certains domaines d'intervention historiques. Les transferts en la matière dépendent des volontés politiques locales et de la définition adoptée de l'IC. Ainsi, de nombreux jeux d'acteurs entre EPCI et communes se déploient-ils autour de cette définition, jeux laissant entrevoir des phases de négociation, de conflits et de changements dans la conduite de l'action publique sportive.

De la définition à la mise en œuvre d'une politique sportive, les EPCI entretiennent également des relations avec d'autres catégories d'acteurs (autres collectivités territoriales, services de l'Etat, etc.), notamment dans le cadre des politiques contractuelles et des divers schémas de services

Ces changements d'échelle impliquent, dans la pratique, certaines résistances que ce soit de la part des acteurs politiques (les élus) ou administratifs (les agents territoriaux), des usagers (associations ou population), sensibles à la redistribution spatiale des services et qui vivent parfois difficilement les évolutions imposées par l'intercommunalité. La recherche de mutualisation de services et d'économies d'échelle théoriquement annoncées peut, en ce sens, éloigner le service public d'une proximité régulièrement souhaitée voire revendiquée par les acteurs locaux.

La recomposition territoriale et la nécessité de concilier un projet commun avec des choix de compétences impliquent donc une logique de coproduction des politiques sportives (Bayeux, 2012a, Honta, 2010a) et un processus permanent de négociation (Desage, 2009).

1. DES PRINCIPES ADOPTÉS A LEUR MISE EN OEUVRE : DES STRATÉGIES HÉTÉROGENES DE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ SPORTIVE

L'intervention des EPCI dans le domaine sportif résulte d'une stratégie définie préalablement par les communes lors d'une phase de négociation concernant la définition des axes d'intervention et des critères retenus. A ce titre, quatre stratégies ont été observées en la matière, résultant du croisement de deux logiques : celle de la construction de l'intercommunalité (logique d'opportunité) et celle de territoire (logique de projet).

Il s'agit de la volonté de construire un projet commun (logique d'intégration) et d'adapter les niveaux de décision aux territoires selon la nature des actions (logique de subsidiarité) (Bayeux, 2001).

Tableau n°5 : Stratégies d'intégration intercommunale

(Source : Bayeux, 2001)

CENTRALITE  PROXIMITE	Nature du projet degré d'intégration	Intercommunalité de projet	intercommunalité d'opportunité
	Intercommunalité « communautaire » « intégrationniste »	Intercommunalité d'intégration Coopération globale (tous les équipements des EPCI et politiques sportives communes)	Intercommunalité de prestation Coopération limitée à certaines familles d'équipement
	Intercommunalité subsidiaire	Intercommunalité de projet Un opposant sur une articulation entre l'intérêt communautaire et intérêts communaux	Intercommunalité de promotion Opération ponctuelle visant la construction d'une image

Selon le croisement des différentes logiques d'intervention, on distingue ainsi 4 stratégies : les intercommunalités de prestation et de promotion d'un côté et celles d'intégration et de projet de l'autre. Ces deux « idéaux-type » de coopération intercommunale ont cependant des frontières larges et certains EPCI se situent entre les deux, notamment en matière sportive.

Du fait du caractère optionnel de la compétence sport (et culture) pour la majorité des EPCI, les élus doivent décider de son adoption dans les statuts.

L'obligation de définition de l'IC¹⁴³ a conduit certains EPCI à réaliser une définition restrictive de l'IC, impliquant son assurance d'inaction. (Actes de la journée d'étude sur la définition de l'IC, Université d'Orléans, 2004, 161)

Par ailleurs et bien que la plupart des EPCI ait retenu la compétence sport, beaucoup n'exercent pas d'actions dans le domaine : les élus choisissent de conserver cette compétence à l'échelle des communes (Chaboche, 1998).

En effet, l'inscription d'une compétence dans les statuts n'implique pas que dans les faits, celle-ci soit suivie d'actions. Au-delà du délai de définition de l'IC, les EPCI peuvent intervenir au titre de la culture ou des établissements d'enseignement, qui figure aussi dans les intitulés des compétences. Aussi, les incitations fiscales répondant aux critères de compétences ont poussé des EPCI à se doter dans leurs statuts de compétences, qu'ils n'ont en réalité pas exercées.

Cette option peut s'expliquer par le fait que la compétence ne soit pas la priorité des élus par rapport à d'autres compétences ou encore que la nature valorisante de cette compétence n'incite pas les élus à s'en séparer complètement, d'autant si la charge financière reste inférieure à celle du transfert (Heumel, 2004, 161).

Cette première phase de négociation peut conduire à des situations diverses d'un territoire à l'autre dans le sens où les EPCI peuvent décider d'intervenir dans le champ de la culture uniquement, ou du sport, ou les deux.

Certains élus affichent ainsi leur volonté d'intervenir dans ce secteur par la prise de compétence et la définition de critères. Les élus communautaires, élus municipaux par ailleurs, doivent ainsi convenir du partage de celle-ci.

Cette deuxième phase de négociation implique des échanges basés sur les compromis : chaque commune défend ses propres intérêts dans la définition des critères d'interventions, processus qui aura mécaniquement des répercussions dans leurs projets municipaux : « *Un équipement rayonne le plus souvent au-delà de la commune et, même communautaire, il profite toujours davantage au territoire de la commune d'implantation* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004, 165).

Malgré la volonté de coopération affichée, les élus sont constamment tiraillés pour satisfaire les intérêts des communes et celui de l'EPCI. Ceci s'explique notamment par le fait que les

¹⁴³Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 fixe les délais de détermination de l'Intérêt Communautaire et la loi du 13 juillet 2005.

communes hésitent à transférer les compétences relatives aux équipements sportifs parce qu'ils constituent un des services publics les plus notoires des villes centres (Monneret, 2000). Les élus sont confrontés à une troisième phase de négociation : avec les usagers (Haschar-Noé, 2004, 118). Ces derniers ne représentent pas uniquement le sport associatif présent au sein de chaque commune mais un ensemble d'usagers pratiquants selon des modalités multiples (sport associatif, pratiques libres), sur un territoire plus large que celui de la commune. En ce sens, le rôle de l'intercommunalité ne se réduit pas à la construction de grands équipements pour les pratiques fédérales, mais des équipements structurants, adaptés à tous.

Les décisions politiques sont en ce sens guidées au regard de *marqueurs territoriaux* (Mancebo, 2007) qui peuvent être d'ordre quantitatifs (statistiques, etc.) mais encore qualitatifs : ils servent d'outils d'aide à la décision.

Les ressources économiques du territoire sont des facteurs permettant de comprendre le choix des interventions. Les stratégies définies par les élus en matière sportive varient également en fonction des ressources sportives territoriales.

Intervenir dans le domaine sportif implique donc la prise en compte par l'EPCI des différents usagers du territoire intercommunal. Dans le secteur associatif notamment, ce changement de référentiel questionne sur les relations entre élus locaux des communes et le mouvement sportif, construites historiquement (Raspaud, 1992).

Ainsi, les EPCI peuvent intervenir dans les domaines sportifs où la commune se mobilisent, ce qui va poser plusieurs problèmes et aboutir à des stratégies d'intervention diverses.

1.1 Des interventions diverses : les critères qui légitiment l'intervention intercommunale dans le domaine du sport

La compétence sport apparaît partielle, du fait de l'intérêt centré sur les équipements, répondant de ce fait à une demande spécifique ne correspondant pas forcément à tous les besoins locaux (Laboratoire Collectivités locales, 2004, 157). Les méthodes de détermination de l'intérêt communautaire identifiées pour la compétence liée aux équipements sportifs, reposent initialement soit sur des critères (en adéquation avec la législation de par le projet commun de développement), en apparence objective mais complexe, ou par la constitution d'une liste, dont les choix sont souvent aléatoires. La circulaire de la Direction Générale des Collectivités Locales du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999

précise pourtant que « *l'IC défini par une liste d'équipements n'est pas considéré comme valable* ». La définition de l'IC ne doit pas être trop restrictive afin de ne pas restreindre le projet confié à l'EPCI (Gazette des communes, 2001). Il appartient ensuite au préfet d'apprécier, dans le cadre du contrôle de légalité, si les critères retenus correspondent bien à l'intérêt communautaire sur le territoire de l'EPCI.

Afin d'élargir les axes d'intervention au-delà des équipements, les EPCI peuvent opter pour une compétence facultative mais également pour des modalités d'action qui ne seraient pas comprises dans le champ de compétence. La compétence optionnelle peut en effet s'étendre à des domaines d'intervention autres que la construction et la gestion technique des équipements, comme la programmation et l'animation, comme l'indiquent les articles du CGCT, et à toute autre action dans le cadre d'une compétence « *facultative* », telle que le soutien aux associations et la promotion, exercés dans le cadre ou non de la compétence statutaire : « *les communes sont libres de transférer à une communauté [...], à titre facultatif, des compétences de toute nature au nombre desquelles peuvent figurer les actions d'animation et de promotion d'activités sportives, dont l'attribution de subventions aux associations sportives est l'une des modalités, en complément ou non du groupe optionnel « équipements culturels et sportifs » d'intérêt communautaire qui n'emporte transfert que de la compétence relative aux infrastructures.* »¹⁴⁴.

Les axes d'intervention choisis par les CU et CA au titre des compétences facultatives montrent que les actions dans ce domaine sont diversifiées et ont un caractère « transversal », ayant des leviers sur d'autres secteurs de compétences (Honta, 2010a, 36).

Selon les types de regroupements et l'urbanisation des territoires, l'intervention des EPCI est hétérogène.

L'animation réalisée en faveur du sport de masse s'observe en effet davantage dans des EPCI de petites tailles et en milieu rural et périurbain : la constitution d'un service des sports communautaire permet alors à la communauté de communes d'organiser des APS de proximité que les communes membres n'avaient pas les moyens d'organiser seules. A l'inverse, en milieu urbain, les services des sports des communes historiquement structurés disposent de ressources pour réaliser ces activités de proximité sans l'aide de l'EPCI.

La présence d'une ville centre peut également influencer ces logiques d'actions.

¹⁴⁴Question relative aux politiques sportives n°40156 ; réponse ministérielle JO du 5 juin 2000.

Si l'animation est considérée comme une activité de proximité, l'organisation de manifestations présente davantage un caractère de promotion de l'image de l'EPCI, qui s'approprie le sport au travers des animations, dès lors que l'image de l'établissement est en jeu.

Ainsi, les élus élaborent différentes stratégies d'interventions, fruits de négociations entre les communes sur la question de l'intérêt communautaire en matière sportive.

1.1.1 Des effets d'aubaine dans la construction de grands équipements

Les définitions de l'IC, peu guidées par le cadre réglementaire, ont été conçues selon différents critères reposant sur les équipements : l'innovation, la fréquentation, la dimension, l'origine des usagers et la spécificité de l'équipement, l'utilisation, l'implantation et la gestion auxquels s'ajoutent la destination, l'innovation et le critère financier, dans le cas d'investissements importants (Bayeux, 2012b).

Bien que la gestion des équipements ne soit pas leur cœur de métier, l'intervention des EPCI s'est orientée vers les équipements structurants dans les agglomérations : les grands stades, gymnases et salles multisports. Les piscines, équipements destinés à une pratique sportive et ludique, où les usagers se confondent avec les pratiquants, sont elles aussi fortement concernées par le phénomène communautaire, du fait de leur coût d'investissement et de fonctionnement. On assiste ainsi à « l'intercommunalisation » des grands équipements (AdCF, 2007).

Du fait du coût important, la construction de grands équipements ne peut plus se faire seulement au niveau communal. Le recours à des formes de financement tel que le Partenariat Public Privé (PPP) peut permettre cependant de grands investissements, même pour les communes, mais la justification de son emploi par les critères d'urgence ou de complexité (Chamming's, 2008) fait que son utilisation est restreinte, et sa mise en place risquée, au regard des recours qu'il peut susciter.

Les intercommunalités bénéficient de plus de moyens pour investir, du fait d'une fiscalité propre et de dotations de l'Etat, ce qui va conduire les communes à profiter de ces effets d'aubaine (Gaxie, 1997 ; Le Saout 2004).

Le critère financier explique ainsi l'intervention des EPCI dans les grands équipements.

Les grands stades sportifs sont des équipements souvent articulés autour d'un club, qui représente l'identité communautaire : l'audience de la pratique dépasse le cadre de la

proximité (Bessy, 2002), notamment pour les équipes de football et de rugby, dont la notoriété est reconnue.

Ainsi, les ressources sportives peuvent également déterminer l'intervention des EPCI la présence d'un grand club de renommée ou d'un grand équipement peut influencer la prise de compétence en la matière. La présence d'un club permanent dans l'équipement amène certaines spécificités : un club peut être financeur de l'équipement (seuls 2 clubs possèdent leur stade, Lyon bientôt Ajaccio et Auxerre), ce qui montre que l'évolution du financement du sport peut aussi être à l'initiative du secteur privé.

En effet en France, les enceintes sportives sont majoritairement gérées par les autorités publiques¹⁴⁵, valorisant leur intervention et confortant leur légitimité d'intervention contrairement à la plupart des pays d'Europe où ils sont gérés par des structures privées ou les clubs eux-mêmes.

Lorsqu'un projet de grand stade sportif a parfois des difficultés à s'équilibrer, les projets de concessions supposent alors une subvention d'équipement importante, voire des subventions d'exploitation. Le transfert de compétence n'est pas lié à l'évolution du niveau du club mais porte davantage sur les projets : l'extension ou la rénovation d'infrastructures déjà existantes ou une construction nouvelle. Un grand stade est en effet davantage affecté au service public en raison de l'intérêt général des manifestations ou spectacle qu'il organise que pour le soutien du club principal résident.

La prise en compte d'un plus grand nombre d'utilisateurs des équipements sportifs publics montre que les EPCI doivent composer à la fois pour répondre à la demande des associations sportives fédérales mais aussi au reste de la population, représentant une part souvent plus importante à satisfaire.

Les stades sont en effet actuellement conçus comme de véritables lieux de vie et moteur de la dynamique du territoire, prenant en compte les considérations de l'ensemble des intervenants : collectivités, investisseurs, joueurs et spectateurs. Les stades sont devenus des équipements multifonctionnels, à multiples usages, pour une activité tout au long de l'année, parfois autre que sportive (Bessy, 2002).

L'architecture moderne est fortement engagée dans ces grands équipements, reflétant ainsi l'image dynamique et favorable au territoire intercommunal. L'investissement et le fonctionnement d'un tel équipement étant importants, les critères d'interventions peuvent afficher l'objectif d'une consommation large et adaptée à tous publics, ne population large, et

¹⁴⁵ Arrêté du Conseil d'Etat du 13 juillet 1961 relatif au stadium de Toulouse.

pas seulement dans le cadre d'une pratique associative, afin d'accroître les ressources engendrées par l'équipement ou d'optimiser simplement son utilisation. L'équipement public de ce fait plus destiné à la satisfaction de l'utilisateur-pratiquant qu'à sa rentabilité.

Sur 64 stades susceptibles d'être transférés à la communauté, seuls 13 sont communautaires en 2007 (Adcf, 2007, 7).

Le critère financier a son importance mais celui du service rendu à la population l'est plus encore : ce dernier est revendiqué par les communes du fait de la proximité avec la population.

Au-delà des grands équipements en faveur des disciplines fédérales, l'intervention des EPCI se développent sur des équipements spécifiques : liés au territoire et à son aménagement et répondant à une demande d'une population d'utilisateurs plus large sur le territoire (Université d'Orléans, 2004, 116): les pistes cyclables, les sentiers de randonnées, affirmant ainsi l'identité de l'équipement intercommunal et leur légitimité d'intervention.

D'autres EPCI interviennent en faveur des activités scolaires et périscolaires ou dans le domaine du tourisme (Bayeux, 2012b ; Bessy, 2008), notamment dans l'aménagement de sites pour les Activités Physiques de Pleines Nature (APPN), en lien ou non avec le Département, spécialisé dans ces problématiques (Bessy, 2008).

Ainsi, d'une manière ou d'une autre, les EPCI peuvent intervenir dans la construction et la gestion des équipements sportifs, qu'ils soient de grandes envergures ou spécifiques au territoire intercommunal.

1.1.2 Un difficile changement de référentiel : la résistance des communes quant au partage de l'action sportive

La prise de compétence implique pour les communes de partager les ressources qu'elles possèdent afin de développer l'offre sportive. Au-delà de la mutualisation des ressources financières pour l'investissement, les communes doivent partager l'action sportive, ce qui va créer certaines résistances de la part des communes, et ainsi diverses stratégies d'intervention. Les équipements sportifs sont particulièrement concernés par la loi Chevènement de 1999 avec la volonté de mutualiser les charges de centralité pour des usagers du bassin de vie, alors que la charge financière incombe le plus souvent au contribuable de la ville centre.

L'idée de mutualisation des charges de centralité se retrouve dès les premières tentatives de définitions de l'IC des EPCI créés suite à la loi Chevènement, définitions guidées par les

instructions des services de l'Etat, au travers de critères spécifiques aux grands équipements, qui attirent des usagers de plusieurs communes autour du bassin de vie. Ces critères laissent entrevoir que les EPCI auront à leur charge les plus grands équipements du territoire, c'est-à-dire ceux ayant une fréquentation dépassant les frontières d'une seule commune par exemple ou encore ceux dont des dépenses d'investissement ou de fonctionnement ne peuvent être assumés par la commune seule (Bayeux, 2012a).

Le développement de l'offre sportive, notamment en matière de grands équipements, est parfois toujours lié aux avantages retirés par des « villes centres » qui peuvent faire partager le coût de l'équipement dont elles supportaient auparavant seules les charges. Ces villes centres sont représentées en majorité au conseil communautaire et ont donc une capacité d'influence sur les choix d'intervention de l'EPCI. De même en matière culturelle, la recherche de mutualisation des charges de centralité conduisent la ville centre à transférer par exemple sa bibliothèque centrale à l'intercommunalité, les autres bibliothèques de plus petit rayons restant aux communes (Négrier, 2004).

Cependant, du fait des critères orientés en faveur de l'investissement et du fonctionnement plus que de critères au regard des actions dans l'équipement : « *la compétence optionnelle s'arrête à la porte de l'équipement* » (Laboratoire des Collectivités locales, 2004, 160).

Les transferts semblent pour les élus ainsi conduire à scinder des politiques conçues initialement dans leur globalité et à enlever aux communes certains équipements, souvent les plus valorisants. Les communes qui ne bénéficient pas de transferts, en outre, sont parfois réticentes à participer aux charges liées à un équipement jusque-là géré par une ville centre. Bien que les élus soient en faveur de l'aménagement de l'espace public au bénéfice d'usages sportifs (Bessy, 2008), ils ne sont pas tous prêts à laisser à l'intercommunalité leurs profits symboliques et identitaires communaux (Haschar-Noé, 2004, 118).

A l'inverse, l'EPCI peut ainsi déléguer la gestion de l'équipement à la commune ainsi que les actions d'animations qui peuvent s'y dérouler. Cette démarche peut restreindre l'EPCI à un rôle technique d'investisseur et de gestionnaire (Laboratoire des Collectivités locales, 2004), le privant ainsi de la mise en œuvre d'une véritable politique sportive intercommunale, ceci constituant la force de résistance des communes. L'absence de stratégie révèle le

développement d'une intercommunalité de prestation plus que de projets, ce qui pousse les communes à faire réaliser par l'EPCI des équipements d'intérêt « communal ».

Dans le cadre de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, les prestations de services réalisées pour le compte d'une commune, permettent de confier à l'EPCI le soin de réaliser en son nom ces missions de maîtrise d'ouvrage, sans transfert de compétence.

Certains EPCI interviennent au titre de compétences diverses (économiques, aménagement, etc.), selon la constitution de leur projet de territoire. Les élus tentent ici d'insérer le sport dans des domaines « *plus vastes pour traiter les malaises sociaux ou générer du développement touristique* » (Chaboche, 2010, 290).

Plusieurs facteurs de différenciation peuvent expliquer la diversité des interventions: l'ancienneté du regroupement et la volonté d'intégration des élus « *aptés à cerner les enjeux locaux du développement sportif* » (Chaboche, 2010), puis, les particularités du territoire.

En effet, la place réservée au sport dans ces modèles de coopération « *dépend plus de l'implication d'un élu intéressé que d'une analyse stratégique* » (Chaboche, 2002).

Plus généralement, les méthodes de définition de l'IC ont peu évolué concernant les équipements, mais selon les axes d'intervention retenus, de nouveaux critères apparaissent : certains élus font preuve d'innovation ici ; d'autres définissent des critères souvent similaires à ceux appliqués par les communes posant des problématiques de doublons et de manque de coordination entre les deux échelons.

Les stratégies dans le secteur sportif sont en conséquence hétérogènes. La compétence légale des équipements sportifs et culturels n'est que « partielle » par rapport à toutes les actions possibles. Les conditions de sa mise en œuvre peuvent donc être inadaptées (Heumel, 2004, 157).

1.2 Les communes en position « d'associées rivales »

Le référentiel intercommunal entraîne un changement d'objectifs et d'orientations de l'action publique sportive, menant à la définition d'une politique sportive communautaire. Ce changement de premier ordre (Hassenteufel, 2011, 245) est perçu et vécu par les acteurs collectifs et individuels de manière différente et selon les intérêts de chacun. Dès lors, les

communes se retrouvent dans une position d'«associées rivales», entre les intérêts défendus par chacune d'entre elles pour leur territoire communal respectif, et l'intérêt intercommunal qu'elles doivent assumer dans le cadre de la coopération.

Ce changement de référentiel implique théoriquement un changement dans les relations coutumières entre élus municipaux et clubs sportifs et par ailleurs, un partage de la décision entre communes, historiquement autonomes les unes par rapport aux autres. Cependant, certains élus locaux, notamment les Maires, peuvent être opposés à ces changements et adopter une stratégie de résistance, d'autres y sont favorables, ou le deviennent par un processus d'apprentissage (Avenier, Schmitt, 2007 ; Bernoux et al., 2005 ; Koenig, 1994), leur permettant de trouver leur intérêt dans la coopération.

Les élus locaux peuvent ainsi influencer l'intervention de l'EPCI dans le processus de négociation et « la fabrique » de la politique sportive communautaire, facteur qui s'ajoute aux ressources dont ils disposent (Le Bart, 2003 ; Bailley, 1971 ; Le Saout, 2004 ; Négrier, 2004 ; Gaxie, 1994).

1.2.1 La résistance des communes au transfert de la compétence face à l'autonomisation du pouvoir intercommunal

Le changement de référentiel provoque des modifications dans les habitudes des élus locaux et dans leurs relations avec le mouvement sportif et les différents usagers. Plusieurs facteurs peuvent influencer ces rapports : la position des acteurs, leur pouvoir d'influence, leur charisme, autant de caractéristiques qui font que l'on peut définir le rôle de chacun dans les décisions communautaires : les rôles de leader, de suiveurs ou d'opposants (Baraize, 2001 ; Hatchuel, Weil, 1992 ; Le Bart, 2003 ; Faure, 2001 ; Lagroye, 1994).

Certains élus vont plus facilement accepter le changement de référentiel alors que d'autres vont être attachés à leurs habitudes coutumières. L'apprentissage et l'intercommunalité et les effets d'expérience de chacun des acteurs vont permettre de faire évoluer ces relations, basées alors sur des négociations et stratégies d'acteurs individuels (Bernoux et al., 2005 ; Baraize, 2001 ; Crozier, Friedberg, 1977).

L'intervention intercommunale suppose un processus de décision résultant d'une négociation entre les Maires avant tout, ce processus étant caractérisé par des décisions pour la plupart réalisées en cercle restreint (Faure, 2001, Le Bart, 2003 ; Lagroye, 1994). La proximité qu'ont les Maires avec les habitants de leur commune n'est toutefois pas la même que sur le territoire de l'intercommunalité, où la population est plus absente et moins informée des actions

menées.

Dans le domaine du sport, les Maires volontaires en la matière et élus en charge des sports sont très présents : ils inaugurent des équipements, participent aux Assemblées Générales des clubs, aux manifestations. La relation de proximité ainsi construite est cependant davantage avec le mouvement sportif et que le reste de la population.

Plusieurs rapports envisagent la participation des citoyens à la démocratie locale et des outils pouvant faciliter l'exercice des compétences locales¹⁴⁶.

La démocratie participative construite par les communes autour de conseils de quartiers ou d'autres dispositifs de concertation est peu utilisée par les structures intercommunales. La mise en œuvre de celle-ci dans les communes étant plus ancienne et plus présente qu'à l'échelle intercommunale, elle donne aux communes une capacité de résistance face au pouvoir intercommunal. L'élue devient un porte-parole de l'institution ou du territoire, et non plus des populations, qui sont victimes d'une « *neutralisation* » (Paoletti, 2001, 92). L'élue devient un acteur parmi d'autres, non plus un arbitre mais un défenseur des intérêts et particularismes communaux ou d'un projet intercommunal.

De ce fait, la concordance entre le développement du pouvoir intercommunal, qui limite les actions propres des municipalités, et la volonté des Maires d'être au plus proche de la population, n'est pas évidente, notamment dans le domaine sportif.

Les acteurs individuels ou collectifs vont ainsi s'appuyer sur de multiples ressources déterminant leur capacité d'action.

Les ressources positionnelles, représentant la position de l'acteur dans le processus de production de l'action publique, déterminent le niveau de connaissance et leur implication dans la négociation collective, de sa conception à sa mise en œuvre. Les ressources peuvent ainsi être multipliées par la « multipositionnalité » (Sadran, 1989 ; Gaxie, 1994 ; Grossetti, 2006) stimulée par le cumul des mandats.

La codécision politique, résultant du partage de compétence, s'opère par des échanges entre les élus communautaires avant la prise de décision finale. Certains élus municipaux sont absents des décisions intercommunales, ce qui peut fragiliser les relations entre ces derniers, du fait d'un simple ou double mandat. La stratégie de cumul des mandats permet en effet aux élus d'élargir leur scène de négociation (Paoletti, 2001, 90), ce qui rajoute un jeu entre acteurs

¹⁴⁶ Rapport Pierre Mauroy au Premier Ministre : Refonder l'action publique locale, 2000 et le Rapport Delevoye-Mercier du sénat, sur le bilan de la décentralisation, 2000.

institutionnel. Les élus sont engagés dans la construction de l'action publique par la ressource électorale, accentuée par le cumul des mandats, pouvant ainsi conforter des acteurs leaders (Hassenteufel, 167-170 ; Sadran, 1989).

Une position qui domine (Gaxie, 1994, Faure, 2001) dans un contexte particulier et de surcroît médiatisé, implique une considération particulière la médiatisation des compétitions sportives ou manifestations en faveur du grand public mènent ainsi à renforcer la position de l' élu qui les porte (Raspaud, 1988). Les prises de décisions locales sont en conséquence distantes de certains acteurs intéressés créant des inégalités dans la capacité à utiliser leurs ressources et à négocier.

Les ressources matérielles et de savoirs représentent les moyens humains et matériels, ainsi que toutes les connaissances dont disposent les acteurs et leur capacité à les interpréter et à les traduire en action publique (Hassenteufel, 2011, 119). Les Maires et élus peuvent consulter les agents techniciens, ingénieurs ou administratifs avant leur prise de décisions.

Les ressources politiques, sociales confèrent la légitimité des décideurs, que ce soit au titre de l'intérêt général ou la reconnaissance sociale des acteurs dans leurs réseaux relationnels.

Dans le domaine du sport, ces vérités s'appliquent : la proximité entre un président de club et un élu complique parfois le phénomène bureaucratique et les relations entre agents et élus.

Enfin, les ressources temporelles permettent l'apprentissage et la maîtrise des instruments et des décisions stratégiques. Les ressources sont interdépendantes et leur influence dépend de leur répartition au sein des acteurs

Les politiques publiques sont elles-mêmes des ressources politiques qui apportent la légitimité des élus. (Hassenteufel, 2011, 171) Les élus n'hésitent pas à montrer la préoccupation du problème, parfois plus que la mise en œuvre de sa solution.

L' élu municipal est considéré comme un « *animateur de la vie* » plus qu'un « *titulaire d'un mandat public* » se positionnant positivement sur le terrain électoral sous-jacent (Bones, 1983 ; Raspaud, 1988).

Le fait que chaque structure locale puisse intervenir dans les mêmes domaines de compétences : équipements sportifs et actions d'animation, rendent le partage des responsabilités difficile : « *au moment des élections, chacun s'efforcera de signaler à quel point il a financé des actions et une politique dont se réclament d'autres* » (Paoletti, 2001, 94). L'inauguration d'un équipement sportif communautaire par le Maire, Président de l'EPCI, est souvent perçue par la population comme un équipement communal.

Malgré l'élection des conseillers municipaux par le système de fléchage, les communes « *restent le lieu quasi exclusif d'identification collective et territoriale des populations* » (Paoletti, 2001, 95 ; Honta, 2010a ; Kerrouche, 2005).

Les choix des décideurs se construisent selon les informations dont ils disposent et selon l'ajustement entre utilité partagée (orientée par les représentations et valeurs) et maximisation de l'utilité. Les acteurs peuvent avoir des intérêts matériels mais c'est plus souvent les intérêts positionnels de pouvoir et ceux liés à l'identité des acteurs qui dictent les décisions (Hassenteufel, 2011, 129).

La capacité d'action d'un individu a de ce fait une certaine autonomie, bien que contrainte par un contexte organisationnel.

1.2.2 Le partage de la compétence : une appréciation laissée aux élus locaux et une interprétation bureaucratique du programme d'actions

La responsabilité des élus repose sur leur capacité de décider et d'opérer des choix dans le cadre du partage de la compétence sport.

Les échanges liés aux prises de décisions peuvent être institutionnalisés par des comités consultatifs¹⁴⁷ mais peuvent également être informels. Le jeu suscité par le système d'action concret intercommunal montre que les acteurs utilisent davantage de règles informelles et des stratégies autonomes (Crozier, Friedberg, 1977).

La distinction entre décision et mise en œuvre relève de la séparation entre les acteurs politiques et les acteurs administratifs.

Du fait de la proximité des relations entre élus politiques et dirigeants de clubs, selon les affinités ou connaissances, le processus de décision et de mise en œuvre de l'action sportive peut s'avérer dépasser l'organisation bureaucratique de l'EPCI, ainsi que celle des communes. Les services des sports municipaux continuant pour la plupart d'exister en parallèles, les rapports horizontaux entre agents administratifs peuvent s'avérer également complexes.

La politique sportive est mise en œuvre par des « *unités administratives* », qui peuvent ainsi être multiples, « *ce qui pose la question d'une transmission verticale de la décision* » (Hassenteufel, 2011, 98) par l'absence de relations horizontales entre les différentes administrations sur le terrain, générant des conflits potentiels.

¹⁴⁷ Article 511-49 du CGCT.

La rationalité de la décision trouve ses limites dans le fait que les individus dans une situation de choix, ne prennent pas forcément la solution optimale mais celle qui lui garantit le plus de stabilité et entraîne le moins d'incertitude (Simon, 1983).

Le contenu de la décision publique peut s'avérer ambiguë selon sa formulation et sa conception. Lors de la formulation de la décision, des zones d'incertitudes peuvent naître de contradictions de la part des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique.

Plus la distance entre niveau de décision et niveau d'exécution est grande, plus l'application de la décision est rendue difficile par l'imbrication des niveaux de mise en œuvre.

La mise en œuvre de l'action publique doit prendre en compte les difficultés liées à la multitude des échelons mais également des divergences entre les unités administratives.

Ces indéterminations donnent une certaine marge d'autonomie pouvant conduire à des interprétations différentes voire divergentes, menant à des situations contrastées dans l'application de la décision (Hassenteufel, 2011, 101).

Les principes de la bureaucratie peuvent cependant heurter au bon fonctionnement de la mise en œuvre de la décision. De même, l'obéissance hiérarchique est restreinte face à l'importance de relations informelles représentant l'autonomie des acteurs administratifs. La réglementation laisse ainsi souvent une marge de manœuvre dans les comportements (Hassenteufel, 2011; Crozier, Friedberg, 1977).

Le troisième principe de la bureaucratie, la spécialisation, porte sur la qualification des fonctionnaires, mettant en œuvre la décision. Cependant la sectorialisation des politiques sportives n'implique pas la spécialisation, et l'absence de redondance entre acteurs (Hassenteufel, 2011, 97). Il existe ainsi des facteurs de distorsion entre la décision et sa mise en œuvre d'une politique sportive communautaire.

La compréhension de ces relations et les ressources des acteurs permettent de comprendre leurs stratégies et leur insertion dans un réseau.

Les différents types et formes de structurations des réseaux s'étudient selon les interactions entre les acteurs, individuels et collectifs, interdépendants composant ce réseau, souvent lié par une « communauté d'intérêt » (Hassenteufel, 2011, 138).

Ainsi, selon les rapports au sport des différents acteurs, politiques ou administratifs, la décision et l'application d'une politique sportive à l'échelle intercommunale dépend étroitement des relations tissées entre ces différents acteurs du territoire.

Il donc d'intérêt de s'intéresser au plus près les situations de divergence suscité par le partage de la compétence liée au sport.

2 Les effets induits de la mobilisation des EPCI sur l'organisation territoriale du sport : des acteurs qui s'ajoutent à la confusion d'ensemble

L'intervention des EPCI dans le sport est juridiquement décrite par la prise de compétence dans les statuts de l'établissement et par le transfert induit des charges jusqu'alors supportées par les communes (chapitre 1).

Les « *phases contraintes de discussion* » (Bayeux, 2012a, 2) autour du projet de territoire dans le domaine sportif vont ainsi avoir des conséquences sur les politiques et le rôle des organisations sportives.

2.1 Les résistances communales comme effet de système

Au-delà des compétences prévues par la loi ou par la décision institutive de l'EPCI, les communes peuvent à tout moment transférer, certaines de leurs compétences, ainsi que les biens, équipements et services nécessaires à leur exercice, par extension de ses compétences. Cela n'empêche pas pour l'EPCI la possibilité de confier, par convention, « *la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres* »¹⁴⁸, malgré le principe de spécialité.

2.1.1 Stratégies de contournement des transferts : un manque de clarification du partage des responsabilités

Les lectures diverses des cadres réglementaires de l'intercommunalité donnent naissance à des interprétations différentes et diversifiées de la part des élus locaux. Ces situations dans la pratique peuvent révéler des sources de tensions entre communes et EPCI, se renvoyant la responsabilité.

¹⁴⁸ Article L. 5111-1, alinéa 3 du CGCT.

Selon les regroupements de communes, l'intitulé de la compétence en matière d'équipement est différent, voire ambiguë, notamment pour les communautés de communes : il laisse apparaître que l'investissement et le fonctionnement pourraient être dissociés selon l'intérêt communautaire de l'action menée. Il en est de même dans le domaine de la culture, concerné par le même intitulé.

Dissocier l'investissement du fonctionnement implique que la personne publique en charge du fonctionnement porterait les charges d'éventuelles failles réalisées par la personne publique qui a construit l'équipement, le maître d'ouvrage. De même, un mauvais entretien de l'équipement par la personne publique en charge du fonctionnement peut conduire à des travaux de réhabilitation par le maître d'ouvrage.

Cette lecture est condamnée en 2003 par une réponse ministérielle de l'Administration Centrale (concernant la voirie) justifiant qu'elle « *conduirait à une dilution des responsabilités et qu'elle ne permettrait pas de respecter le régime légal de la mise à disposition des biens* » (Laboratoire des Collectivités locales, 2004, p159).

La loi de 1999 précise le principe de droit commun de mise à disposition des biens pour permettre à l'EPCI d'exercer des compétences qui lui ont été transférées¹⁴⁹.

L'EPCI n'est pas propriétaire des équipements transférés (mise à disposition gratuite par la commune) mais uniquement de ceux qu'il construit, selon une acquisition directe sur un domaine public¹⁵⁰.

Les transferts impliquent des conséquences sur les actes et les procédures, dont le principe est la substitution (Article L.5211-5 et L.5211-17 du CGCT) : « *l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit à la date du transfert des compétences aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ». Dans la pratique, cela pose question au regard des contrats, des marchés publics et délégations de services publics par exemple, l'EPCI peut reprendre la procédure jusqu'à son terme ou faire un classement sans suite pour cause d'intérêt général lié au changement d'organisation.

Les EPCI bénéficient de la même liberté de choix de gestion que les collectivités. Ils peuvent gérer un équipement par gestion directe ou en gestion déléguée.

La gestion directe est un mode principalement adoptée par les communes, qui ont des services compétents et structurés historiquement. Les autres CT et leurs regroupements ont davantage

¹⁴⁹ Article L.1321-1 du CGCT.

¹⁵⁰ Article L5215-28 du CGCT.

recours à la gestion déléguée.

L'intervention de l'EPCI est soumise aux règles de publicité et de concurrence dès lors que la prestation présente un caractère de marché public.

La gestion peut être déléguée à une structure privée¹⁵¹ ou publique, avec une rémunération « *substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». Ces délégations sont soumises à des procédures d'appel d'offres, à des fins de transparence de la vie économique et du respect de la libre concurrence.

Les règles de la comptabilité publique ne s'appliquent pas à des sociétés soumises aux règles du droit privé, ce qui permet une plus grande souplesse dans la gestion de l'équipement.

Pour contourner l'attribution d'un contrat de gestion, mis en concurrence, les EPCI ont recours à des *conventions de mise à disposition* : ils peuvent déléguer la gestion d'un équipement à une de ses communes membres ou à une association, par le biais d'une convention de gestion. Ce choix peut être politique ou tout simplement expliqué en raison de l'absence de personnels spécialisés dans la gestion des équipements au sein de l'EPCI.

Ainsi, la commune peut être le délégataire privilégié de l'intercommunalité.

Quel que soit le mode de gestion adopté, l'EPCI ne peut faire l'impasse d'une réflexion sur les caractéristiques de gestion de l'équipement : la définition du projet de fonctionnement et les contraintes de services publics, la définition des activités de services publics et des activités annexes, les modalités de gestion des créneaux réservés pour usagers, la nature des activités pouvant être développées et la tarification des différentes prestations et services.

La compétence comprend donc l'investissement et le fonctionnement, mais les flous juridiques laissés volontairement par le législateur concernant les transferts de compétences (totaux ou partagés), selon les types de regroupements intercommunaux, invitent les élus à agir sans se soucier du respect des principes de l'intercommunalité. Les choix des modes de gestion peuvent avoir un impact sur la qualité du service des APS en termes de réactivité, de produits proposés et d'accessibilité.

Plusieurs solutions sont donc possibles : soit l'on observe un transfert total de certains équipements, soit une solution de gestion conjointe de la compétence même si elle remet en question les principes des lois de l'intercommunalité.

¹⁵¹ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Dans le domaine de la culture, la loi du 4 janvier 2002 permet la création d'un établissement public pouvant regrouper l'Etat, les CT et les EPCI pour gérer des services publics culturels : les Etablissements Publics de Coopération Culturelle (EPCC), (Laboratoire des Collectivités locales, 2004, 163). Il s'agissait de gérer de grands équipements tels que les opéras. Cette structure permet de réunir les institutions et les cofinancements dans un cadre défini en concertation.

Les cofinancements sont les contournements des principes de la coopération qui, à force de pratique, sont tolérés, puis acceptés au titre de la nécessité d'une compétence partagée dans les domaines spécifiques que sont la culture et le sport.

2.1.2 Des transferts de personnels et de services administratifs encore peu nombreux

Transférer un service implique pour les communes de perdre leur prérogative de mise en œuvre d'une politique sportive, ce qui peut heurter les élus municipaux.

Le transfert de compétences a ainsi des conséquences sur les services administratifs des communes. Ils peuvent être totalement ou partiellement affectés aux services transférés¹⁵², soit mutualisés ou faire l'objet d'une gestion unifiée.

La mutualisation est facilitée par la mise à disposition collective de services et non la mise à disposition individuelle d'agents, permettant aux communes « *soit de conserver leurs services et de les mettre à disposition de l'EPCI dont elles sont membres, soit de transférer leurs services à l'EPCI, ce dernier pouvant mettre à disposition ces services à la disposition d'un ou plusieurs communes* »¹⁵³.

La gestion unifiée offre quant à elle la possibilité « *de mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande* »¹⁵⁴.

La loi de 1999 ne précise pas les dispositions pour le transfert de personnel, à l'exception des CU, où il n'était ni obligatoire, ni automatique et auquel les agents peuvent s'y opposer.

Du fait d'une organisation municipale des sports propre à chaque commune, la mutualisation des services s'avère également difficile à mettre en œuvre, avec des personnels parfois mis à disposition d'écoles ou de clubs sportifs. L'enjeu des transferts de personnel s'observe notamment dans les problématiques d'harmonisation des droits pour les agents. Harmoniser

¹⁵² Article L.5211-4-1 alinéa 4 du CGCT.

¹⁵³ Article L.5211-4-1 II du CGCT

¹⁵⁴ Article L.5211-4-1 II du CGCT.

les actions, les horaires de travail et les salaires devient un tâche complexe, c'est pourquoi les services municipaux sont pour la plus part maintenu, notamment dans les EPCI ou ils sont nombreux.

Là où les services municipaux des sports n'existaient pas, la mise en œuvre d'un service intercommunal est en revanche plus aisée : aucun transfert de charge n'est alors calculé, et aucune commune ne perd de prérogatives en la matière.

Dans les cas où il existe un seul et unique service, celui de la ville centre notamment, celui-ci devient le service intercommunal, les transferts correspondant aux charges du service existant. Les EPCI sont ainsi libres de créer des emplois dans les filières correspondantes à leurs compétences et pour nécessité de service¹⁵⁵. Les EPCI vont ainsi favoriser le recrutement plutôt que la mutualisation, la filière sportive représentant 13,5% des effectifs des organismes intercommunaux (tableau n°6).

Tableau n°6 : Répartition des effectifs par filière en 2010

(Source : CNFPT, 2013)

	Organismes communaux	Organismes intercommunaux	Organismes départementaux	Organismes régionaux	Autres (*)	Ensemble
Administrative	22,4	23,9	29,8	23,3	42,7	24,0
Technique	47,4	50,7	35,8	75,9	27,6	46,9
Culturelle, sportive, animation	12,0	13,5	2,3	0,6	27,4	9,9
Sociale	10,3	6,7	10,5	-	0,8	9,4
Médico-sociale et -technique	4,6	2,6	6,4	-	0,4	4,5
Sécurité	1,8	0,3	-	-	-	1,2
Incendie et secours	-	-	12,3	-	-	2,3
Hors filières précédentes (1)	0,8	0,8	0,4	0,2	1,1	0,7
Inconnus	0,5	1,6	2,4	-	-	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) OPHLM, caisses de crédit municipal, régies et autres EPA locaux

(1) Fonctionnaires ou non titulaires non classables dans une filière, collaborateurs de cabinet

Source : Insee, SIASP.

Champ : France (métropole + DOM). Emplois principaux titulaires et non titulaires.

¹⁵⁵ La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires s'applique également aux EPCI.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité tente de régler une partie de ces difficultés : la loi prévoit que le transfert de compétence entraîne un transfert automatique du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre¹⁵⁶.

Dès lors qu'une compétence est transférée à titre exclusif à l'EPCI, le personnel correspondant à l'exercice de cette compétence est automatiquement transféré à l'EPCI, ces agents conservant leurs conditions d'emploi et de régime indemnitaire.

Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prises après avis du comité technique paritaire de la commune ou du CTP de l'EPCI.

La difficulté du transfert réside dans le fait que l'EPCI doit supporter la charge d'un personnel qui ne correspondra pas forcément à ses besoins immédiats, ce qui n'est pas le cas des CU qui bénéficient d'un transfert « *à compter de la date à laquelle l'exige la nécessité de service*¹⁵⁷ ». Le transfert de compétences peut être partiellement affecté aux services transférés, soit mutualisé (transfert des services à l'EPCI), ou faire l'objet d'une gestion unifiée¹⁵⁸.

La situation de mise à disposition se fait par voie conventionnelle entre l'EPCI et les communes, pour ceux qui exerçaient en partie seulement dans un service transféré. La mise à disposition dans le cadre de mutualisation implique le transfert collectif de services et non le transfert individuel d'agent.

La loi du 13 août 2004 complète la possibilité de mise à disposition de services entre les EPCI et les communes les composant, dans « *le cadre d'une bonne organisation des services* » en vue de faciliter le fonctionnement des EPCI et de réaliser des économies d'échelles. (Laboratoire Collectivités locales, 2004, 167) La mise à disposition fait l'objet d'une convention qui prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service pendant la période de mise à disposition. La définition juridique de ce service reste cependant questionnée au regard de la mise en concurrence des actions « remboursées » et si le service est mis à disposition entièrement ou partiellement avec des agents affectés à une compétence concernée.

¹⁵⁶ Article 46 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁵⁷ Article L.432-1 du Code des communes.

¹⁵⁸ Article L.5211-4-1 II du CGCT.

Les possibilités de mutualisations sont ainsi diverses, correspondantes aux stratégies adoptées par les élus locaux. Les transferts de compétence impliquent un nouveau processus de négociation à propos des responsabilités des communes et des structures intercommunales.

Les principes de spécialité et d'exclusivité supposent que le matériel et le personnel sont soit communaux soit communautaires, alors qu'ils sont historiquement contournés par la pratique par des conventions, des mises à disposition, développées dès la loi ATR et ensuite la loi 1999.

2.2 Les conséquences sur la structuration du mouvement sportif local

L'attribution de subvention n'apparaît pas comme une compétence mais une modalité d'action. Dès lors, cela suppose que les intercommunalités peuvent soutenir les associations sportives par simple volontariat.

Afin de financer les clubs évoluant à un certain niveau fédéral, les agglomérations peuvent engager des « *prestations de services* », dans « *le cadre d'opérations de communication et de publicité* » (Bayeux, 2006, 39).

Une CA s'oriente davantage dans le soutien au fonctionnement de clubs de haut niveau alors qu'une CC peut soutenir les projets des petits clubs pour qu'ils se développent.

2.2.1 Des interventions reproduisant le modèle communal

Au niveau des territoires et depuis la loi Chevènement, le principe de subsidiarité conduit les intercommunalités à aider les clubs sportifs de haut niveau « local » (Bayeux, 2012a). Les relations sont alors construites autour de 3 formes de soutien : la mise à disposition d'équipements, de personnels, ou de financement, par l'attribution de subventions, formes de soutien identiques à celui des communes en faveur des clubs.

Des prestations gratuites peuvent également être accordées comme la mise à disposition d'équipements, de matériels, de travaux effectués, sous forme de « concours »¹⁵⁹. La mise à disposition d'un équipement se fait rarement au profit d'une seule association car il peut être considéré que le principe d'égalité n'est pas respecté pour les usagers. Ceci pourrait être assimilé à une délégation de gestion sans respect de la procédure de marché.

Le montant des subventions dépend souvent de la taille de la commune (Honta, 2007a, 98),

¹⁵⁹ Circulaire du 29 janvier 2002 sur les concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs.

mais concernant les montants attribués par les EPCI, ceci peuvent être variables : aucun texte spécifique n'encadre le montant des aides accordées par les CT et les EPCI aux associations.

L'EPCI est seul à définir les critères d'éligibilité du soutien à ces associations, ou clubs professionnels. Du fait de cette intervention des EPCI, les relations entre les clubs et les EPCI deviennent de plus en plus fréquentes, reposant par mimétisme sur le modèle contractuel des relations entre clubs et communes (le conventionnement).

Du fait d'un changement relationnel entre élus et usagers, les EPCI créent de nouvelles relations avec des associations historiquement « municipales », imposant ces critères d'intervention à l'échelle intercommunale, obligeant ainsi les associations à répondre à une demande sur un territoire plus large que celui dans lequel elles avaient l'habitude d'exercer.

Les clubs communiquent désormais avec les EPCI dans la négociation des aides. Le soutien est soumis, comme les CT, à des « *horizons temporels* » différents : les clubs font leur budget sur la saison sportive ou sur 3 ans pour les contrats d'objectifs alors que pour les EPCI, le moyen terme correspond à la durée des contrats de projets Etat-Région (Chaboche, 2010).

Depuis les années 1980, le sport a connu des transformations autant techniques que culturelles (Loret, 2003) : à la demande sportive fédérale, s'ajoutent les besoins des populations désireuses de disposer d'équipements et diversifier leur modalité de pratiques. Ces revendications font quelles relations avec les élus deviennent plus conflictuelles que celles ancrées entre associations sportives phares et élus municipaux. La mission première des élus consistant à faire émerger le consensus, avec pour outil principal la rhétorique de la « déconflictualisation » (Paoletti, 2001, Bayeux, 2006 ; Raspaud, 1992), ces derniers justifient leur intervention au regard de règles d'attribution : de critères d'éligibilité.

Les élus locaux définissent alors des critères d'appréciation, définis dans le cadre de l'intérêt communautaire, comme par exemple les critères répertoriés dans le tableau ci-dessous (Bayeux, 2006, 70).

Tableau 7 : Critères retenus par les EPCI pour le soutien aux clubs sportifs

(Source : Bayeux, 2006)

Structure	Nombre d'adhérents Nombre de licenciés Nombres de Jeunes (< 18 ans) Nombre d'hommes, de femmes
Discipline	Loisir Compétition Sport collectif Sport individuel Prix de la licence
Niveau	National, régional, départemental, local Nombre total d'équipes Nombre d'équipes adultes, jeunes, masculins/féminines Déplacement
Dynamisme	Somme compte 70 Somme subvention Somme cotisations Budget total
Encadrement Formation	Nombre d'heures d'encadrement Nombre de groupes jeunes (entraînement) Nombre d'arbitres, nombre d'entraîneurs...
Soutien indirect	Personnel Matériel Equipements sportifs Nombre moyen d'heures de mise à disposition d'équipement par semaine scolaire Nombre moyen d'heures de mise à disposition d'équipement par WE de compétition Autres équipements

Au regard de la majorité des critères d'intervention retenu par les politiques intercommunales, le « *sport fédéral reste encore celui qui aux yeux des élus locaux, garde la plus grande légitimité et les installations reflètent ces choix politiques en faveur de la pratique compétitive* » (Honta, 2010a, 95).

Bien qu'il existe ainsi plusieurs logiques d'intervention, les EPCI ont tendance à « reproduire » les critères d'intervention des communes, du fait d'une culture d'un modèle sportif reposant sur les relations entre communes et mouvement sportif.

Selon le principe de spécialité, les EPCI qui soutiennent les associations sportives financièrement dessaisissent les communes de leur soutien aux clubs, alors qu'une réponse ministérielle laisse supposer le contraire : une « *association sportive pourrait bénéficier de subventions de la communauté d'agglomération et des communes membres, mais pour des actions et opérations d'animations différentes, d'intérêt communautaire d'une part, d'intérêt communal d'autre part, s'il est avéré que l'association bénéficiaire intervient à ces niveaux* »

(Bayeux, 2006, 23-24).

N'étant pas assimilé comme une compétence, les communes peuvent ainsi continuer de verser des subventions aux clubs dits « communautaires ». Les clubs peuvent ainsi profiter de l'opportunité d'un double financement : celui de la commune d'implantation de leur siège et de l'EPCI.

2.2.2 Des formes parfois imposées d'intercommunalité sportive associative

Les EPCI n'ont pas pour rôle de créer des clubs communautaires. C'est à l'initiative du mouvement sportif que des formes d'organisations intercommunales sportives vont naître, sous formes d'ententes ou de fusions entre clubs.

Selon les territoires, les plus petits clubs peuvent se regrouper afin de pouvoir rivaliser avec d'autres clubs plus grands. Les clubs sont ainsi plus représentatifs sur le territoire et peuvent prétendre à un soutien de l'intercommunalité en tant que *club vitrine de l'agglomération* (Bayeux, 2012b).

Selon l'urbanisation des territoires et le nombre de clubs de la même discipline présents sur le territoire intercommunal, le regroupement de ces clubs permet de créer un club dynamique, voire de maintenir une élite en milieu rural.

Les opérations de fusions présentent une complexité culturelle et juridique pour le monde associatif. Il existe certain vide juridique quant à la fusion des associations sportives, lesquels sont soumise à l'approbation du règlement fédéral selon les disciplines.

Les opérations de fusions sont régulièrement prescrites aux dirigeants de clubs comme solution à la contraction des finances publiques.

Les clubs ont des difficultés à se doter d'équipements spécifiques à leur discipline ou à recruter des éducateurs ce qui les pousse à mutualiser leurs forces et leurs moyens financiers (Tennis Info, 2013).

Selon les fédérations, il y a cependant différentes « règles » et possibilités de regroupement. Dans la fédération de handball par exemple, les regroupements entre un club évoluant au niveau Elite et un club d'un niveau plus bas ne sont pas possibles¹⁶⁰.

Certaines fédérations en outre imposent des catégories pour les regroupements, d'autres préconisent de ne pas fusionner selon le nombre d'équipes et de licenciés.

¹⁶⁰ L'exemple de l'agglomération lyonnaise montre cette distinction avec la présence de 2 clubs « vitrines » et 2 autres clubs, ne pouvant pas monter à un niveau supérieur (Bayeux, 2012b).

Pour les sports individuels, la fédération de tennis par exemple, plusieurs solutions sont proposées : groupement de moyens prenant la forme associative mais sans entraîner modification des deux autres clubs ou le *groupement d'employeurs*¹⁶¹, permettant à plusieurs clubs de supporter la charge financière d'un ou plusieurs salariés mis à disposition des 3 clubs.

Le groupement de moyens a pour rôle d'être l'interlocuteur avec la collectivité qui met à disposition les installations pour que chaque club puisse en bénéficier.

Pour pallier à la fusion intégrale de certains petits clubs réticents, la fédération propose une alternative par le regroupement au sein d'un club unique mais à plusieurs sections.

Du fait d'une culture basée sur la rivalité entre les clubs sportifs municipaux, qui s'affrontent en compétition en représentant les couleurs de leur ville, les résistances aux changements s'observent dans les projets de fusion.

Les clubs se regroupent souvent plus du fait du manque d'effectif ou de manque de moyens que dans un objectif de projet sportif. Le mouvement sportif se caractérise en effet par un fort individualisme des associations à l'égard des EPCI. Les dirigeants sportifs sont ainsi peu mobilisés dans le développement du processus communautaire (Honta, 2007a).

En conséquence, même si le nombre de clubs communautaires augmente, il reste encore faible.

Les problématiques locales font remonter des interrogations nationales en faveur d'une concertation avec les politiques sportives territoriales. FNOM et CNOSF tentent d'inciter fortement les regroupements aussi bien pour les clubs nationaux que les clubs locaux, montrant ainsi la prise de conscience des problématiques territoriales et de la nécessité de concertation, au travers de colloques et de conférences (Honta, 2007a).

Le CNOSF quant à lui, précise que l'intercommunalité ne doit pas relever d'une démarche d'opportunité financière, mais doit reposer sur une démarche de projet (CNOSF, 2003).

En l'absence de concertation entre EPCI et associations sur les enjeux de développement du sport, les clubs montrent certaines réticences à s'ouvrir sur l'extérieur bien que certains envisagent les communautés comme les principaux décideurs publics locaux à venir (Chaboche, 2010).

¹⁶¹ Article 1253-1 code du travail.

Le CNOSF publie dans son guide des préconisations pour une réflexion approfondie sur la prise de compétence, par une concertation élargie entre les acteurs concernés : « *laisser l'organisation du sport intercommunal aux seuls mains des élus n'est pas concevable* » (CNOSF, 2003).

Les acteurs du sport, CT et mouvements sportifs réclament, au même titre que le domaine de la culture, un « rapport Lescure du sport », avec des propositions de fiscalité adaptées¹⁶² et une gouvernance clarifiée. Ces problématiques vont affectées l'organisation du sport, comprenant une multitude d'acteurs aux interventions hétérogènes. Ainsi, le rôle régulateur de l'action sportive par l'intercommunalité peut rencontrer certaines barrières, du fait du poids de chacun des acteurs dans cette gouvernance et la conservation au niveau des communes d'une légitimité d'intervention qui peine à changer de référentiel.

¹⁶² Propositions du Rapport DENIS à Jean-François Lamour sur certains aspects du sport professionnel en France, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000712/0000.pdf>, 2003 et Rapport SEGUIN, Commission Grands Stades, 2008, disponible sur http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/legacy/Le_rapport_Grands_Stades_Euro_2016.pdf, consultés le 24 mai 2014.

Conclusion du Chapitre 3

Les stratégies de développement de l'intercommunalité sportive, reposant sur la volonté des élus locaux, sont en conséquence différentes, voire inégales, d'un territoire à l'autre. L'intercommunalité sportive s'est ainsi développée selon une *diffusion inégalement rythmée et spatialement discontinue* (Chaboche, 2002).

L'intervention sportive des EPCI est justifiée d'une part, par des objectifs à finalités extrinsèques, économiques ou sociales et d'autre part, par des objectifs sportifs intrinsèques. Bien que ces deux référentiels soient souvent associés, la justification de l'intervention des EPCI dans le sport est bien souvent économique du fait de la nécessaire mutualisation des investissements sur des équipements sportifs.

Au-delà de son rôle de structuration du territoire, l'équipement sportif est historiquement et culturellement porteur de symboliques et vecteur d'enjeux multiples, amenant les EPCI à s'interroger plus largement sur leur intervention en matière sportive. L'image valorisante de l'équipement fait hésiter les communes à s'en séparer. Principal « vecteur de communication », les communes déploient des réticences à se détacher de cette compétence à cause d'enjeux identitaires de valorisation du territoire et de structuration de l'espace local. En majorité propriétaires des équipements sportifs, les communes œuvrent en priorité pour les entretenir et investissent de moins en moins dans la construction nouvelle. Certaines refusent en conséquence de participer au financement de nouveaux équipements qui seraient situés hors de leur ville ou dans la ville centre.

Construire une politique sportive communautaire au niveau d'une agglomération induit un volontariat politique, une définition des orientations, des moyens et d'un cadre organisationnel.

Ainsi, selon ces facteurs de différenciation, les coopérations entre communes empruntent diverses voies : de la simple entente à la mutualisation, le partage des responsabilités s'avère parfois difficile en termes de compétences et les frontières d'intervention floues laissent place à des conflits et des perpétuelles négociations. D'un rôle de gestion au rôle de régulation, l'intercommunalité suscite des relations à l'intérieur et à l'extérieur du territoire

intercommunal avec les différents acteurs et la nécessité de créer une nouvelle gouvernance publique du sport.

Le fonctionnement de l'intercommunalité révèle en pratique que la définition et la mise en œuvre de l'action sportive communautaire se différencient selon les stratégies souhaitées par les élus et les moyens engagés, ainsi que selon les possibilités offertes par le cadre législatif dans le cadre de l'intérêt communautaire et parfois, au-delà des principes de l'intercommunalité.

La critérisation, théoriquement rationnelle, trouve ses limites dans la question du partage inachevé de la compétence dans la pratique : « *une compétence optionnelle s'arrête à la porte de l'équipement* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004).

Concernant la répartition des compétences, il a été démontré que le sport est un domaine peu encadré juridiquement. Pour les chercheurs, ce domaine est intéressant à plus d'un titre. Tout d'abord, la compréhension du choix d'une collectivité de s'investir dans ce domaine n'est pas neutre, reconstruire le processus qui l'a amené à s'engager est en conséquence une première réflexion. En second lieu, les EPCI, pour développer une politique sportive, vont devoir nécessairement agir par rapport aux communes membres qui ont fait le choix ou non de prendre en charge la compétence sportive, ainsi que par rapport aux actions des autres CT. Certains EPCI réalisent des actions en continuité avec celles de communes, par mimétisme, d'autres décident d'« innover » et de choisir des axes d'intervention encore peu exploités sur le territoire (Honta, 2010b). Certaines décident de transférer l'intégralité de la compétence, faute d'opérer un partage optimal (Honta, 2007b).

Les interventions des EPCI en matière sportive se sont développées sur le référentiel initial du modèle sportif municipal, aux côtés des autres collectivités, que ce soit pour la recherche de financement ou pour l'élaboration du projet de territoire, plus global

Le territoire de l'intercommunalité, dans lequel ces acteurs évoluent et la façon dont ils le perçoivent, « *donne lieu à un travail de négociation et de réinterprétation qui en fait une production sociale* » (Mancebo, 2007).

Au-delà de la mise en scène de la décision, l'action publique s'analyse à partir des institutions et des organisations, des politiques publiques comme de leurs mises en œuvre ainsi que des instruments ou modalités d'instrumentalisation de l'action publique

La construction de l'intercommunalité et la prise de compétence en matière sportive ont des incidences en termes d'organisation et de gouvernance sur le territoire. A chaque niveau s'opèrent donc des négociations laissant apparaître les jeux de pouvoirs et les intérêts défendus par les acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

La rédaction des statuts et la définition de l'IC impliquent ainsi que le développement tient compte de la qualité des ressources humaines locales et leur capacité à coopérer (Chaboche, 2002).

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Historiquement, l'organisation du sport repose sur la mission de délégation de service public accordée au mouvement sportif et sur la déclinaison de la politique nationale sur les territoires.

Les efforts d'intervention réalisés par l'Etat dans le cadre des « lois programmes » ont permis le déploiement d'une offre d'équipements qui a elle-même suscité le développement de la demande et renforcé les liens déjà existants entre associations et communes.

Dès lors, les services municipaux des sports se structurent et se multiplient sur les territoires créant ainsi une prépondérance des communes. Ce volontarisme politique ne saurait occulter le fait que leurs interventions se révèlent hétérogènes d'un territoire à un autre.

L'autonomisation des associations va par la suite conduire à des revendications concernant la demande sportive en matière d'adaptation des installations aux disciplines.

Au niveau local, les collectivités territoriales ont multiplié leur intervention dans le sport, depuis la décentralisation, rendant l'organisation et la coordination de l'action publique plus complexe. En effet, chaque niveau de CT s'est approprié le sport comme objet et/ou outil dans l'élaboration des politiques publiques territoriales (Bayeux, 2006).

Face aux interventions désordonnées et sans coordination avec les politiques nationales, l'Etat cherche à réguler l'action publique par différentes mesures et dispositifs : les réformes successives d'aménagement du territoire et le renforcement de l'intercommunalité vont apporter des outils permettant la mise en cohérence des actions sur les territoires.

Les réformes d'aménagement conduisent ainsi à la multiplication de relations contractuelles entre l'Etat, EPCI, pays et différents niveaux de CT dans une logique de concertation et de démocratie participative autour de la construction d'un projet de territoire.

Au regard de l'intervention historique des communes dans ce domaine, le sport devient un domaine dans lequel les intercommunalités s'engagent : « *le sport dynamise les territoires* » (Gougnet, 2004) et confirme qu'il représente un secteur capable également de donner une légitimité à l'intercommunalité (Sauviat, 2011).

En ce sens, les équipements sportifs sont considérés à la fois comme des *instruments d'aménagement* (Le Saout, 2010) et des *instruments identitaires* (Haschar-Noé, 2004) pouvant légitimer l'intervention des intercommunalités, elles-mêmes instrument d'aménagement et de cohésion souhaité par l'Etat.

L'*intercommunalité* invite ainsi à repenser la *décentralisation* tout en respectant le principe de libre administration qui ne stipule aucune obligation de la part des communes (Boino, Desjardins, 2009).

L'intercommunalité est une « *innovation* » (Callède, Menault, 2007) qui agit sur les pratiques et les représentations de personnes liées entre elles au sein d'organisations et qui, par leurs actions et rétroactions « créent » le territoire. De ce fait, l'intercommunalité entend être un « *lieu inédit de fabrique des politiques sportives territoriales* ».

Les EPCI deviennent ici un niveau référent et du fait de mesures incitatives, vont en conséquence se développer sur le territoire français, selon des périmètres parfois différents de ceux des bassins de vie. Le développement de l'intercommunalité sportive, souvent par mimétisme des actions communales, va engendrer des inégalités sur les territoires.

Le territoire de l'intercommunalité, dans lequel ces acteurs évoluent et la façon dont ils le perçoivent « *donne lieu à un travail de négociation et de réinterprétation qui en fait une production sociale* » (Mancebo, 2007, 1).

Bien qu'elle soit à présent reconnue en matière d'équipements sportifs, l'intervention des intercommunalités dans les autres axes du sport pose encore des interrogations, notamment en termes de proximité de service public.

Le changement de modalité des élections des conseillers permettra peut-être de mieux faire connaître les missions des EPCI à la population celle-ci étant absente du processus intercommunal et de la fabrication de la politique sportive communautaire. L'enjeu de la négociation porte sur la décision de transférer ou non la compétence à l'intercommunalité et de la définition de l'intérêt communautaire, choix dépendant d'une multitude de facteurs, pour la majorité non quantifiables : histoire des territoires, degré d'investissement des acteurs, etc. (Germain Thomas, 2007, 39).

Le fonctionnement de l'intercommunalité révèle en pratique que la définition et la mise en œuvre de l'action sportive communautaire se différencient selon les stratégies souhaitées par

les élus et les moyens engagés ainsi que selon les possibilités offertes par le cadre législatif et réglementaire.

D'un rôle de gestion au rôle de régulation, l'intercommunalité suscite des relations à l'intérieur et à l'extérieur du territoire intercommunal avec les différents acteurs et la nécessité de créer une nouvelle gouvernance publique du sport.

La loi de réforme des CT de 2010 envisage de poursuivre elle aussi ce processus par l'achèvement de la carte intercommunale en France.

Les réflexions sur l'action sportive locale vont donc être amenées à se développer, dans une vision transversale des activités. Les intercommunalités ont un rôle à jouer dans cette nouvelle dynamique sportive.

Les problématiques de l'intercommunalité sportive sont larges et concernent ainsi le choix des structures de coopération, les périmètres d'intervention, le projet de territoire et sa durée, les contrats, conventions et schémas qui régissent ses relations avec les autres acteurs, la définition de l'IC en matière sportive, les transferts, les fonds de concours possibles, les économies d'échelle qu'elle suscite, son identité territoriale, et enfin, les orientations, moyens et cadre organisationnel de la politique sportive communautaire : son innovation, ses ressources, les élus qui la porte et les changements politiques liées à l'intervention dans le sport.

Dans ce contexte, et dans la mesure où les enquêtes sur l'intercommunalité sportive sont parfois un peu anciennes, il est d'intérêt de réaliser une étude de l'action sportive communautaire, 15 ans après la loi Chevènement, afin de rendre compte des problématiques sous-jacentes à son intervention dans le sport et la façon dont elle les envisage de les dépasser.

PARTIE II

LE CAS DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BASSIN D'ARCACHON SUD

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2

La COBAS représente un territoire continu, composé, en allant d'ouest en est, des communes d'Arcachon, de La Teste de Buch, de Gujan-Mestras et du Teich. L'agglomération est située à l'ouest du département de la Gironde dans la région d'Aquitaine à une cinquantaine de kilomètres au sud-ouest de Bordeaux, bordant le plan d'eau du Bassin d'Arcachon (150 km²) et à l'ouest de l'océan atlantique.

Carte n° 5 : Communes de la COBAS, situation en Gironde et Aquitaine

(Source adaptée, IDE, 2014)



Avec plus de 62 000 habitants¹⁶³, la Communauté d'agglomération est l'une des plus importantes du Département de la Gironde et de la Région Aquitaine et représente une « aire urbaine » selon l'analyse démographique de l'INSEE¹⁶⁴.

La densité de population de l'agglomération dépasse de loin celle du département, avec des situations contrastées : une densité considérable sur Arcachon, importante sur Gujan-Mestras, moyenne sur La Teste de Buch et faible au Teich. La forte demande de consommation de

¹⁶³ Rapport d'activité de la COBAS, 2011.

¹⁶⁴ Ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci.
<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm>, consulté le 15 décembre 2009.

l'espace disponible a conduit le développement de résidences secondaires créant ainsi un taux de logements vacants très bas, notamment à Arcachon. Le long de l'année, c'est une population vieillissante : environ 11 000 habitants et 14% de retraités, en 2009, sur un territoire d'environ 7,5km² d'une densité approximative de 1500 habitants/m²¹⁶⁵. En terme intergénérationnel, il existe deux populations importantes de retraités et d'actifs¹⁶⁶, engendrant deux visions du développement de l'agglomération oscillant entre lieu de tranquillité et lieu d'attractivité.

Le territoire de la COBAS représente un milieu dont l'usage est multiple : ostréiculteurs, pêcheurs, chantiers, plaisanciers, promeneurs, chasseurs [...] avec sur le territoire, la Dune du Pilat, la plus haute d'Europe, la forêt usagère, le Parc National Régional des Landes de Gascogne qui couvre une partie de l'agglomération (Le Teich), le Parc ornithologique du Teich, le Delta de la Leyre, les prés salés, les cabanes ostréicoles et la ville d'hiver d'Arcachon. Il en découle des contraintes réglementaires visant à la protection de l'environnement et notamment la Loi Littoral¹⁶⁷, marquant ainsi l'exigence spécifique de préservation des espaces naturels et réduisant ainsi considérablement les possibilités d'urbanisation.

L'attractivité du Bassin d'Arcachon Sud et l'activité touristique qu'elle engendre, entraînent des flux importants de population. La majorité des déplacements sont internes à la COBAS bien qu'une partie significative de la population se déplace dans l'aire urbaine bordelaise. Les zones d'activités sont situées principalement à La Teste de Buch et à Gujan-Mestras.

Concernant les grands équipements, on compte le pôle de santé à La Teste de Buch, remplaçant l'ancien hôpital de Jean Hameau et peu d'équipements culturels capables de participer efficacement à l'animation économique de l'agglomération (Palais des congrès, parc des expositions, Olympia). Pour les équipements sportifs, peu sont de dimensions nationales.

De par les caractéristiques du territoire, les enjeux de développement de l'intercommunalité sont importants pour les communes.

¹⁶⁵ <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=com-33009>, consulté le 15 décembre 2009.

¹⁶⁶ La population du territoire de la COBAS est nettement plus âgée que la population régionale : l'âge moyen dans l'agglomération était de 43,2 ans en 1999, la plus âgée de toutes les aires urbaines d'Aquitaine. D'ouest en est du territoire, c'est-à-dire d'Arcachon au Teich, les chiffres montrent que la population est plus jeune.

¹⁶⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral.

Des syndicats d'après guerre à la Communauté d'Agglomération, le territoire de la COBAS a évolué, sous les effets du développement démographique, des changements politiques et l'impact des réformes : la coopération intercommunale s'est structurée par des effets d'aubaine et sous l'effet de jeux de négociation entre Maires, seuls décideurs de leur coopération.

L'intervention de l'EPCI dans le sport illustre les problématiques générales liées à l'intercommunalité et éclaire sur les résistances à ce changement de référentiel, que ce soit de la part des élus locaux des communes membres, ou plus largement les co-gestionnaires de l'action publique Etat et CT, et encore les usagers : le mouvement sportif local et la population.

CHAPITRE 4 : DES SYNDICATS A LA COBAS : UNE COOPÉRATION MOBILISANT LES EFFETS D'AUBAINE

Ce chapitre présente l'évolution de la coopération sur le territoire de la COBAS au travers des effets d'aubaine suscités par le regroupement et les possibilités de financements nouveaux offertes par les formules de contractualisation. La coopération s'est construite à partir d'ententes entre Maires de communes voisines, afin de mutualiser les moyens dans l'aménagement du territoire, celui-ci connaissant une démographie croissante. Elle a ensuite évolué par la création de structures de coopération à fiscalité propre, les élus y étant incités par les réformes et étant favorables aux opportunités de développement de leurs communes.

Au-delà de la légitimisation de l'intervention de la COBAS au travers des compétences acquises au fur et à mesure de l'évolution de la coopération, les communes vont faire preuve de stratégies de résistance en conservant la majorité des prérogatives à l'échelle municipale, réduisant ainsi l'intervention intercommunale à un outil de gestion plus qu'un outil de projets ou de régulation d'action publique.

1 Des compétences affichées pour formaliser une situation de faits et pour profiter d'une situation de droit

De par son histoire, la construction du territoire de l'intercommunalité du Sud Bassin repose sur des coopérations anciennes autour de syndicats, et a évolué, suite aux réformes administratives, en CA, amenant des avantages fiscaux assortis à l'adoption de compétences de plus en plus intégrées.

Le passage en CA offre à celle-ci la possibilité de bénéficier de financement d'actions dans le cadre de politiques contractuelles dont elle va profiter au regard de toutes les compétences retenues.

L'élargissement des prérogatives exercées par le regroupement au travers des différentes structures adoptées devait selon le cadre législatif entraîner des transferts (Degoffe, 2005 ; Bayeux, 2012b ; Le Saout, 2010).

Dans le cas de la COBAS, ces derniers ont été limités voire inexistants, laissant les prérogatives aux communes et montrant ainsi que l'intercommunalité de projet peine à se développer (Baraize, 2001 ; Le Saout, 2004).

La présence de syndicats dotés de compétences au fur et à mesure de l'évolution des structures de coopération ainsi que leurs enchevêtrements vont permettre de diffuser des prérogatives locales au sein de plusieurs structures, afin de conserver la place de prépondérance des communes.

1.1 D'une coopération ancienne volontaire à une coopération négociée

A l'initiative des Maires, des ententes vont naître concernant la création d'équipements structurant pour le territoire du sud bassin. Les élus du territoire intercommunal, comme cela est également le cas ailleurs, ont par la suite profité des mesures incitatives offertes par les lois pour transformer le syndicat de communes en district, puis en agglomération (Le Saout, 2004, 2010).

1.1.1 Une institutionnalisation progressive des ententes entre Maires

La COBAS est le fruit de coopérations anciennes entre Maires, peu à peu institutionnalisées. Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale et à l'initiative du Maire d'Arcachon en place (Lucien De Gracia¹⁶⁸, ancien résistant), les communes d'Arcachon et de La Teste de Buch, (représenté par son Maire Aristide Ichar¹⁶⁹), et de Gujan-Mestras, (dont le Maire est Paul Pouget¹⁷⁰), se regroupent au sein d'un syndicat intercommunal dans lequel chaque commune compte deux représentants. Ce syndicat avait pour objet premier de créer un aérodrome. L'aérodrome devait permettre d'attirer les chefs d'entreprises vers le Bassin d'Arcachon et l'hôpital d'anticiper les besoins futurs des habitants. Dès 1950, l'aérodrome devient une réalité. Le Maire d'Arcachon saisie également l'opportunité de la construction d'un centre hospitalier (Jean Hameau) en négociant l'achat de terrains par la commune de La Teste, pour le réaliser : « *il anticipera également les besoins futurs en faisant acheter par la commune de La Teste de Buch des terrains pour la construction du centre hospitalier Jean Hameau*¹⁷¹ ».

Cette première forme de coopération, créée par une entente entre les Maires, avait donc pour ambition de mutualiser les moyens pour créer de grands équipements, participant au développement des communes riveraines. Concernant le lieu de ces équipements, la

¹⁶⁸ Maire d'Arcachon de 1945 à 1977, de parti politique RPF.

¹⁶⁹ Maire de La Teste de Buch de 1951 à 1977, RPR.

¹⁷⁰ Maire de Gujan-Mestras de 1946 à 1965, divers droite.

¹⁷¹ Magasine de la COBAS n°4, p 5, 2004.

négociation entre Maires a conduit à les réaliser sur la commune de La Teste de Buch, disposant de terrains à proximité de la station balnéaire de la commune d’Arcachon, pouvant accueillir un aéroport, en retrait de la ville du fait des nuisances sonores, et l’hôpital, en retrait également des thermes d’Arcachon.

Par la suite, le syndicat se voit charger d’assumer les compétences les plus couramment transférées dans l’histoire des regroupements (Gaxie, 1997) telles que la construction d’une usine de traitement des déchets, le développement du réseau d’eau potable, et d’autres plus spécifiques au territoire telles que la remise en état des ports et des plages du littoral, compétences dont les communes, selon un agent de la COBAS « *ne souhaitaient pas s’occuper* », comme par ailleurs.

En 1962, le syndicat est remplacé par un nouveau, avec 6 délégués (2 par communes) : le S.I.A.L.G (Syndicat Intercommunal d’Arcachon, La Teste de Buch, Gujan-Mestras). Reprenant les objectifs du premier, il y ajoute le traitement des ordures ménagères, compétence souvent dite cœur de métier de l’intercommunalité, et la sécurité incendie. Le regroupement revendique ainsi son intervention concernant « *toutes les questions pouvant présenter un intérêt commun aux trois communes*¹⁷² ».

En 1971, le SIALG est remplacé par le SIVOMALG avec pour différence une meilleure représentativité des populations des communes avec l’élection de 22 délégués au lieu de 6 : 8 pour Arcachon, 10 pour La Teste de Buch, 4 pour Gujan-Mestras, au regard notamment de l’évolution démographique.

L’agglomération a en effet connu depuis 1975, une croissance démographique constante qui dépasse les projections du Schéma Directeur de 1994. Cet accroissement est inégalement distribué sur le territoire : en 1975, Arcachon et La Teste de Buch étaient sensiblement de la même taille et comptaient le double de la population gujanaise ; en 1999, Gujan-Mestras devient la seconde commune de l’agglomération mais assez loin après La Teste de Buch, puis réduit l’écart par des croissances très importantes de Gujan-Mestras et de la ville du Teich. Cette évolution démographique explique ainsi l’évolution du nombre de délégués communautaires et la représentativité des communes. Lors de l’existence du district, le nombre de délégués augmente peu, (de 30 à 33 délégués), mais Arcachon en perd deux, La Teste de Buch et Gujan-Mestras en gagnent deux, Le Teich en gagne un.

¹⁷² Magazine de la COBAS, n°4, 2004, op.cit. p127

Suite aux élections municipales de 1977, les trois Maires : Michel Bézian, Maire de Gujan-Mestras¹⁷³, Gilbert Moga¹⁷⁴, Maire de La Teste de Buch et ancien adjoint au sport d'Aristide Ichard, et Robert Fleury¹⁷⁵, Maire d'Arcachon, restent de la même couleur politique, à droite, et affiche leur volonté de coopération.

De courte existence, le SIVOMALG sera transformé par le District, le 13 décembre 1973, suite à l'entrée de la ville du Teich (représentée par le Maire Claude Laymand¹⁷⁶), dont le rattachement a été préconisé par le Conseil Général de la Gironde, et accepté par les élus, comme un Maire le précise : *« il était évident d'intégrer la ville du fait de la proximité des trois autres géographiquement, du fait de la logique de l'intercommunalité sur le sud bassin »*.

Les communes vont alors acter leur coopération et réaliser une institutionnalisation progressive de l'intercommunalité du territoire du « sud Bassin d'Arcachon ».

Lucien De Gracia, Maire d'Arcachon et initiateur de la coopération, devient alors Président du district.

1.1.2 Une structure de coopération plus intégrée et acceptée par les communes en contrepartie des effets d'aubaine

Le passage du syndicat au district a facilité l'intégration de la ville du Teich à la coopération existante, et comme dans d'autres cas en France, a été réalisé pour profiter des effets d'aubaine suscités par le cadre législatif et réglementaire du district et plus tard, de l'agglomération (Le Saout, 2010 ; Faure, 2001 ; Guéranger, 2008).

La création du district permettait une meilleure intégration, un CIF, jugé par un Maire, comme *« non négligeable »*. Il précise que *« c'était une solution financière pour être plus intégré fiscalement grâce à l'augmentation du CIF »*. L'augmentation du CIF permettait une dotation de l'Etat et le prélèvement d'impôt assurait des finances importantes pour le regroupement. L'augmentation du nombre de districts en France atteste de cette réalité (DGCT, 2009).

Du fait de l'entrée de la commune du Teich dans le regroupement, le Maire d'Arcachon, Lucien de Gracia, Président du district, cherche à maintenir ces capacités de décisions et le

¹⁷³ Maire de Gujan-Mestras de 1965 à 2006, divers droite.

¹⁷⁴ Maire de La Teste de 1977 à 1989, RPR.

¹⁷⁵ Maire d'Arcachon de 1977 à 1985, divers droite.

¹⁷⁶ Maire du Teich de 1962 à 1989, UDF.

poids historique de sa commune dans le regroupement, par l'instauration d'une règle non écrite. Elle disait que « *c'était un mandat du maire d'Arcachon, un mandat celui de La Teste* », explique un agent administratif de la COBAS.

Gilbert Moga, Maire de la Teste succède ainsi à la Présidence du district en 1977, puis au mandat suivant, en 1983, c'est à nouveau au tour d'Arcachon, avec Pierre Lataillade comme nouveau Maire, jusqu'en 1995 étant réélu pour un second mandat. De ce fait, les propos de l'agent de la COBAS sont confirmés : « *le pacte a été rompu* ».

En effet, le mandat aurait dû, selon la règle informelle, revenir à Claude Espied¹⁷⁷, alors Maire de La Teste de Buch. L'entente entre les élus de la commune de La Teste de Buch et d'Arcachon devient de ce fait conflictuelle, ainsi qu'avec Gujan-Mestras, qui souhaite également à son tour avoir la Présidence du district, du fait de l'augmentation du nombre d'habitants sur la commune. Au mandat suivant, les revendications des élus s'illustrent : la présidence revient à Jacques Rullier, proposé par le Maire du Gujan-Mestras, Michel Bézian. Selon un agent administratif présent au Conseil Communautaire, «le Maire de Gujan-Mestras a dit *j'ai un autre candidat* » et il a été élu. Jacques Rullier était alors conseiller municipal de Gujan-Mestras et devient Président du district de 1995 à 2001.

Alors que la commune du Teich est de majorité PS et que les 3 autres communes sont de majorité UMP, le changement de majorité au sein de la coopération va changer suite aux élections de 2001. Yves Foulon est élu à Arcachon succédant à Pierre Lataillade, et François Deluga¹⁷⁸ est réélu au Teich. Changement de majorité politique à La Teste de Buch, Claude Espied est perdant face à l'opposition : Jean-François Acot-Mirande¹⁷⁹, Conseiller municipal de l'opposition pour le Parti Socialiste est élu.

Du fait d'une majorité politique qui change, de son expérience dans la création du district en tant que Conseiller communautaire et de sa fonction de député, François Deluga, est élu Président du district en 2001 : agents administratifs, et Maires s'accordent à dire : « *la majorité a changé, et le Maire du Teich était plus expérimenté* ».

L'expérience de l'intercommunalité (Avenier, Schmitt, 2007 ; Bernoux et al.) est ainsi un facteur de différenciation dans les négociations entre Maires, celle-ci permettant l'apprentissage de l'intercommunalité (Di Méo, 2003).

¹⁷⁷ Maire de La Teste de Buch de 1989 à 1996, RPR.

¹⁷⁸ Maire du Teich depuis 1989, PS.

¹⁷⁹ Maire de La Teste de Buch de 2001 à 2008, PS.

La coopération lors du district repose donc sur des relations plus conflictuelles entre Maires, du fait de l'arrivée de nouveaux élus locaux de différents partis politiques, annonçant des situations de négociation, chacun plaidant en faveur de sa propre commune, malgré que l'incitation financière puisse leur permettre d'accepter cette contrainte (Le Saout, 2010).

Le Président du district, François Deluga, impulse le passage en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2002 après l'arrêté du 2 novembre 2001.

La transformation du District en Communauté d'Agglomération, fortement encouragée par la loi Chevènement, s'est effectuée dans la continuité de la stratégie d'opportunisme, confirmée par le Directeur Général des Services, Raymond Imbert, à la création de la COBAS : *« le choix était donc simple : se transformer en communauté de communes n'aurait pas changé les compétences actuelles mais nous aurait pénalisé financièrement avec une dotation de l'Etat beaucoup plus faible »*¹⁸⁰.

Les statuts de la COBAS sont alors rédigés pour formaliser la constitution, l'organisation, le fonctionnement, les compétences, le mode de représentation des communes, les dispositions relatives à l'administration des personnels et des biens, ainsi que pour acter sur la *« dénomination Bassin d'Arcachon Sud Pôle Atlantique »*¹⁸¹.

La réflexion concernant le passage du district en CA a donc été, de la même manière que le passage en district, faite selon la manne financière que le regroupement apportait.

Dès lors, *« la communauté d'agglomération se substitue de plein droit au district, les délégués des communes au Conseil du District conservant leur mandat au Conseil de la communauté d'agglomération »*¹⁸².

L'élargissement des compétences induit par l'évolution de la coopération sur le territoire va cependant être freiné par les communes, qui ne souhaitent pas perdre leurs compétences (Faure 2001).

¹⁸⁰ Interview DGS de la COBAS en 2001, Raymond Imbert Magazine de la COBAS, n°4, 2004, p12.

¹⁸¹ Statuts de la COBAS adoptés le 21 novembre 2001.

¹⁸² Séance du Conseil du District, 16 novembre, 2001.

1.2. La Résistance des communes face à la coopération intercommunale fédérative : des stratégies qui limitent les transferts de compétence à la COBAS

Le processus de construction de la Communauté d'Agglomération repose sur le souhait des élus de disposer d'un outil de gestion en profitant des effets d'aubaine du groupement. Comme la plupart d'entre elles en France, les communes vont ainsi stratégiquement doter les structures de compétences qu'elles n'exerçaient pas ou qu'elles ne souhaitent pas exercer et maintenir les compétences qu'elles souhaitent à leur niveau. L'absence de transferts observée lors des transformations de structures et des prises de compétences illustre bien cela.

1.2.1 Un développement de compétences ne nécessitant pas de transferts

La création du district impose aux quatre communes d'unir leurs moyens au sein d'une structure, disposant de ses propres ressources financières. Le district se dote de compétences, historiquement exercées par les syndicats ou peu développée par les communes et étend progressivement ses actions dans divers domaines. A cet effet, le nombre de vice-présidents augmente (de trois à dix).

La politique de collecte, de tri et de valorisation des déchets, parmi les compétences initiales du district, se développe entre 1995 et 1998. A partir de 1982, les actions du district s'étendent à la santé, la solidarité et l'insertion, avec le maintien à domicile des personnes âgées, des services de téléassistance, de garde et de soins à domicile. Concernant la mission sécurité incendie exercée depuis 1960, le District crée 5 centres de secours répartis sur les quatre communes et soutient les services des sapeurs pompiers par une contribution annuelle de 2 millions d'euros. La politique du district concernant la sécurité montre une répartition des équipements par commune, ces équipements étant nécessaires pour chacune, l'intervention du district s'avère légitime à ce moment là.

Grâce à de nouveaux moyens, suite à la transformation en Communauté d'Agglomération, la COBAS a pu exercer en continuité les compétences déjà acquises par le District, devenues obligatoires pour la majorité¹⁸³ et en acquérir de nouvelles. Selon le Président du district

¹⁸³ Compétences obligatoires de la CA : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, article 5216-5 du CGCT.

pendant la transformation en CA : *« tout a été fait pour inscrire un maximum de compétences, quitte à les exercer plus tard »*.

Le choix de la COBAS a été de prendre un maximum de compétences, afin de profiter d'avantages de ressources financières prévues pour les exercer, sans pour autant les exercer dans l'immédiat. C'est en effet ce qui va se produire concernant la prise de compétence en matière sportive : la compétence *« Construction de gestion d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire »*, figure ainsi dans les statuts dès 2001, sans être réellement exercée.

Le district développe en revanche les compétences que les communes avaient déjà accepté de transférer. L'agglomération progresse dans la valorisation du recyclage, en obtenant cinq labels décernés par l'Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Energie¹⁸⁴. Le service de transport, né en même temps que le District, se développe et la COBAS devient l'autorité organisatrice principale des transports scolaires, compétence alors assurée jusqu'en 2001 par le Conseil Général. Les relations avec le Conseil Général ont été facilitées du fait de la fonction de député du Président du district François Deluga.

Ainsi, les pistes cyclables, initialement financées par le district, sont étendues à 70 km de piste (de 1995 à 2003) avec le concours du Conseil Général. La COBAS intervient dans le cadre de la commission dénommée *« transport et déplacement »*, de la compétence obligatoire *« d'aménagement de l'espace »*.

La COBAS se dote du Programme Local de l'Habitat (PLH) en 2001, permettant d'évaluer les besoins en logements sociaux sur l'ensemble du territoire, puis d'inciter les communes à développer leur offre locative en partenariat avec des constructeurs publics et privés, dans le but d'intégrer dans le futur Plan Local d'Urbanisme (PLU) de chaque commune, les réserves foncières nécessaires pour réaliser ces logements.

Le processus du passage à l'agglomération s'est fait rapidement et les transferts ont été peu nombreux, comme l'indique un agent administratif de la COBAS : *« on exerce déjà des compétences, et concernant les nouvelles compétences, dont le développement économique, le logement, ces compétences n'étaient pas exercées auparavant par les communes »*.

Les compétences prises représentent pour les Maires une offre nouvelle sur le territoire : *« souvent on crée des choses où il n'y a rien »*. Un Maire confirme ainsi que les compétences

¹⁸⁴ Magazine de la COBAS, n°4, p 6-7, 2004, op.cit. p 127.

qu'ils acceptent de transférer à l'intercommunalité sont « *des choses nouvelles que les communes ne voulaient pas faire* », donc que les Maires ne souhaitent pas exercer à l'échelle de leur commune.

Les communes ont ainsi plus de facilités à doter la CA de compétences qu'elles n'exerçaient pas plutôt que de céder leurs prérogatives. En revanche, elles sont sensibles à l'offre proposée par la COBAS et du fait d'une certaine rivalité, ne vont pas accepter que certaines compétences qu'elles n'exerçaient pas, le soit par l'intercommunalité : tel est le cas dans le domaine de la jeunesse. La COBAS a en effet créé le premier Centre de Loisirs Sans Hébergement (CLSH) du territoire en reprenant la gestion d'un centre aéré à une association qu'elle soutenait du temps du district.

Les communes ont alors été réfractaires à l'idée de ne pas être porteur de ce service de proximité. Un agent de la COBAS précise en effet que « *chaque commune voulait créer son propre centre de loisirs* », alors qu'il n'en existait que celui du district sur le territoire.

La COBAS a tout de même maintenu son centre de loisirs, et les communes, elles, ont réalisé progressivement le leur. Elles ont toutes développé par la suite une offre propre en la matière, « *avec une politique périscolaire différente* », pour se distinguer les unes des autres et de l'offre de l'EPCI (Honta, 2002; Bayeux, 2013).

La politique de la jeunesse a donc été développée par les communes en parallèle de l'évolution de la coopération et les Maires ont souhaité s'approprier cette politique à l'échelle municipale et affirmer ainsi leur prépondérance dans les services de proximité.

Pour certains services réellement transférés, tels que les transports « Eho », il y a eu, selon un agent de la COBAS « *un accord politique* ». Selon l'agent, c'est la négociation du Maire d'Arcachon au Président, Maire du Teich, qui a évité le transfert de moyens, celui-ci justifiant que « *c'était la COBAS qui aurait dû payer ce service dès le départ* ».

L'absence de transferts a été de ce fait souhaitée par les Maires et l'un d'entre eux s'en réjouit : « *ces calculs peuvent représenter une usine à gaz selon l'importance des services à transférer* », point de vue partagé avec l'agent de la COBAS à qui la tâche aurait pu être confiée : « *cela a évité un travail de calcul épouvantable* ».

Concernant la majorité des compétences adoptées par la COBAS, les votes ont été selon le Maire, Président de l'agglomération en 2001 « *relativement unanimes* ». Certaines propositions ont cependant connu des échecs : en matière culturelle, domaine dans lequel le Président souhaitait s'engager, le refus de la fusion des quatre écoles de musiques et le refus

de la création d'un conservatoire ; en matière d'urbanisme avec le transfert des services administratifs, chacun des maires souhaitant garder ces prérogatives sur sa commune : certaines transferts de compétences sont donc moins acceptés par les communes. Le Président, Maire du Teich et représentant une minorité politique d'opposition pour les trois autres maires, a alors adopté une stratégie basée sur l'unanimité et n'a donc pas cherché à imposer ses volontés d'intervention dans ces domaines.

La volonté a donc été d'afficher un plus grand nombre de compétences mais sans pour autant les enlever en totalité aux communes. La COBAS n'a ainsi fait aucun transfert de personnel, justifié par plusieurs Maires : « *quand il y a prise de compétence où il n'existait rien, il n'y a pas de mutualisation* ».

La coopération est ainsi acceptée car n'enlève pas de compétences propres aux communes, mais ajoute un service supplémentaire que l'agglomération peut financer. Du fait de l'autonomie financière du regroupement, le District a pu investir et comme ailleurs, recruter. En ce sens, les élus des communes ont un intérêt favorable à la coopération.

Afin de ne pas trop doter l'EPCI qu'est la COBAS de compétences, et donc de pouvoirs d'intervention, les communes vont utiliser en parallèle les formules syndicales pour répartir les compétences, les amenant à opérer des actions sur des territoires plus étendus et à négocier avec d'autres élus locaux, à une autre échelle intercommunale. Ces coopérations vont être facilitées par la possibilité de financements nouveaux, notamment dans le cadre de la politique contractuelle du Pays.

1.2.2 Des compétences réparties sur des périmètres distincts : une diffusion des prérogatives souhaitée par les communes

Les élus locaux ont transféré certaines compétences aux formules syndicalistes, par crainte de doter la structure fédérative qu'est la COBAS de trop grandes compétences pouvant les amener à perdre leur pouvoir dans les affaires locales.

Les compétences transférées de l'agglomération aux syndicats ont fait l'objet d'une participation financière dans l'exercice de la compétence.

Initialement, en 1964, deux syndicats, autre que le S.I.A.L.G, voient le jour sur le territoire du Bassin d'Arcachon dans son ensemble (avec le nord bassin soit dix communes) : le

SIACRIBA¹⁸⁵, dont la vocation est unique et concerne la maîtrise d'ouvrage et la gestion des équipements permettant le rejet des eaux usées à l'océan (équipement nommé le Wharf) et le SIBA, en 1966 qui intègre dans son « intérêt syndical » (Bibliothèque des communes, 1979) le balisage des chenaux, qui ne pouvait être résolu à l'échelon local des communes.

Faute de vouloir les assumer, ces compétences, appliquées à l'échelle du bassin nord et sud, sont ainsi attribuées à ces syndicats, représentés par les Maires des communes membres.

Durant cette période, le SIBA se voit également étendre ses compétences à diverses actions en faveur de la protection environnementale du Bassin d'Arcachon et à sa promotion touristique pour la valorisation de son image à l'extérieur. En parallèle de la transformation du district en agglomération, le SIBA se transforme, en 2001, en Syndicat Mixte et étend ses compétences pour le dragage¹⁸⁶ des ports et chenaux d'accès aux ports et au rivage et au ré-ensablement des plages.

Le SIBA devient ainsi un syndicat riche en compétences, possédant ainsi un poids dans les décisions territoriales. Le SIBA est présidé à sa création de la COBAS par Michel Bézian, Maire de Gujan-Mestras, à qui succèdera Michel Sammarcelli¹⁸⁷, Maire de Lège Cap-Ferret.

La COBAS et le SIBA cohabitent alors sur le même territoire, mais à des échelles différentes, avec des compétences et des statuts distincts.

La multipositionnalité de certains élus locaux, en tant que Président d'EPCI ou Vice-président, Conseiller Général ou Conseiller Régional ou encore Sénateur et le cumul possible de ces fonctions, va faciliter leur connaissance des actions entreprises sur un périmètre plus important que celui du groupement à fiscalité propre, ce qui leur apporte une force dans les négociations entre les autres Maires.

Chaque élu a, et l'un d'entre eux le revendique « *des intérêts locaux* » et va ainsi défendre, quelque soient ses positions, sa commune.

Alors que le SIBA avait compétence en 1987 pour la révision du Schéma Directeur d'Urbanisme du Bassin d'Arcachon, situation liée à la décentralisation, un autre syndicat est

¹⁸⁵ Lors de la création du district, le SIACRIBA disparaît au profit du SIBA, avec pour compétence principale l'assainissement, élargie à l'hygiène publique en 1975, par délégation de l'Etat (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale).

¹⁸⁶ En 2003, la COBAS transfère au SIBA les matériels, équipements, membres de l'équipage de la drague.

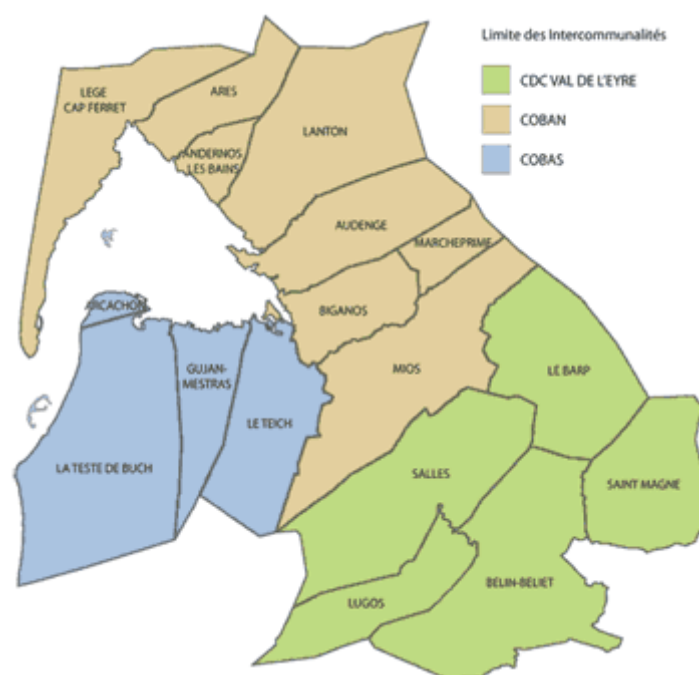
¹⁸⁷ Maire de Lège Cap-Ferret depuis 1989, divers droite.

créé, le SYBARVAL¹⁸⁸, présidé par Jean-Guy Perrière, Maire d'Arès, depuis deux mandats, pour traiter des questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la réalisation du SCOT (Schéma de cohérence territoriale) qui s'impose aux communes et à leur plan local d'urbanisme¹⁸⁹. Cette mission se substitue à celle de la gestion du schéma directeur existant depuis 1994 dont le périmètre était celui des 10 communes, en y intégrant plus largement le Val de l'Eyre, représentant ainsi le périmètre du Pays.

Le Pays du Bassin d'Arcachon Val de L'Eyre (BARVAL) a été créé le 13 décembre 2004. Il représente 17 communes formant un territoire sans enclave et compte plus de 130 000 habitants. Il représente la COBAS et la Communauté de Communes du Nord Bassin (COBAN), créée en 2004, et celle du Val de L'Eyre (CCV), créée en 2003.

Carte n°6 Périmètre du Pays

(Source : Programme Leader, Pays Bassin d'Arcachon Val de Leyre)



Le sud constitue le principal pôle économique et démographique, bénéficiant des principales infrastructures de transports, le nord, scindé en deux zones, connaît d'une part une croissance démographique liée à son potentiel industriel et l'attraction du littoral et d'autre part une zone

¹⁸⁸ Le SYBARVAL est un syndicat mixte, constitué en décembre 2005 par arrêté préfectoral, dans le but de réaliser le SCOT à l'échelle du pays du Bassin d'Arcachon et du Val de L'Eyre, d'en suivre l'application et d'en assurer les adaptations nécessaires à l'évolution du territoire, conformément aux dispositions de l'article L122-4 du Code de l'urbanisme.

¹⁸⁹ La dépêche du Bassin, *Quel visage aura le bassin en 2030 ?*, N°703, du 5 au 11 novembre 2009.

autour du plan d'eau liée à l'activité touristique et aux résidences secondaires. Le Val de Leyre est quand à lui un territoire rural, orienté principalement sur l'activité sylvicole et la transformation du bois, qui connaît une forte mutation due au foncier et à la possibilité de logements encore accessibles. Il représente le principal site potentiel pour le développement industriel du Pays.

La COBAN est comparable à la COBAS en terme de nombre d'habitants mais se différencie au niveau des compétences exercées et au fait qu'elle regroupe dix communes sur un territoire géographiquement comparable alors que la COBAS n'en compte que quatre.

L'étude du SCOT a été confiée par le syndicat à une agence d'urbanisme¹⁹⁰, avec pour première phase d'étude un diagnostic présenté et transmis en 2008 pour y apporter des modifications avec les personnes publiques associées, puis validé par délibération en 2009.

Ce document a ensuite servi de base dans la concertation au sein d'ateliers thématiques invitant tous les acteurs publics locaux dans la concertation, acteurs dont les réflexions ont été prises en compte pour la rédaction du document final. Cependant, le SCOT n'est pas complètement intégré dans le fonctionnement des communes alors que le Président du SYBARVAL souhaite qu'on lui accorde plus d'intérêt, « *si vous voulez lui donner d'autres missions, il faudra lui donner d'autres moyens*¹⁹¹ ».

La présence des syndicats et des EPCI à fiscalité propre, qui cohabitent sur des périmètres différents, implique certaines problématiques quant à la définition d'un projet commun, relayé par le contrat de pays, théoriquement complémentaire au contrat d'agglomération.

L'histoire des coopérations sur ces trois territoires montre que les compétences acquises et le développement ne se sont pas opérés de la même façon : l'hétérogénéité des situations entre les trois EPCI rend complexe la définition de projets communs.

Là encore, malgré la volonté du législateur de bâtir un projet de développement commun à l'échelle du pays par la possibilité de contractualisation, les maires vont saisir l'opportunité de financements.

La stabilité politique de ces syndicats et les réélections de leur président respectif à l'unanimité montrent qu'ils ne représentent pas un enjeu électoral pour les Maires,

¹⁹⁰ Délibération du 2 août 2007 du SYBARVAL confiant la mission à l'agence A'Urba Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole.

¹⁹¹ www.sudouest.fr/2014/05/27/jean-guy-perriere-reelu-president-du-sybarval-1567440-2729.php, consulté le 13 juin 2014.

s'expliquant du fait de leurs compétences spécifiques et de leurs moyens limités à leurs gestions. Ainsi, l'enjeu des négociations est davantage au sein des EPCI à fiscalité propre, d'autant plus dans un contexte de rapprochement de ces derniers au sein du Pays, structure de concertation non institutionnelle, qui pourrait être le périmètre de fusion des trois EPCI.

2 La concertation par la planification territoriale : la multiplication de dispositifs contractuels pour l'obtention de financements

Les relations entre les différents acteurs se concrétisent par l'élaboration d'un projet de territoire en fonction des compétences de l'EPCI, selon la volonté du législateur, qui permet la rédaction d'un contrat d'agglomération, ainsi qu'un contrat de pays, à l'échelle du SCOT.

Ces contrats (annexe n°4) et les cahiers des charges sur lesquels ils reposent vont dicter les règles en matière de financement des projets proposés au regard des enjeux de développement¹⁹² suscités par la démographie croissante.

2.1 Les effets pervers des politiques contractuelles

Les politiques contractuelles imposées par l'Etat, au travers des réformes territoriales, vont avoir des effets pervers sur la mise en œuvre des projets : les élus se saisissent de ces politiques pour leurs effets d'aubaine en matière de financement. Les projets vont alors reposer sur des listes d'équipements ou d'actions, dans une démarche individualiste, ne correspondant pas à la constitution d'un projet de développement concerté.

2.1.1 Des politiques contractuelles reposant sur des projets négociés entre Maires

Les projets inscrits dans les différents contrats vont reposer sur des discussions en cercle restreint, entre Maires notamment, sans autre concertation.

Le conseil de développement¹⁹³, créé afin de concevoir le projet de territoire et de préparer le contrat d'agglomération et de développement durable selon le cadre législatif, a été un outil

¹⁹²Les enjeux de développement du territoire sont la préservation de la qualité de vie et une attractivité principalement fondées sur un environnement exceptionnel, doter l'agglomération des caractéristiques de développement économique et solidaire, de transports, d'habitat, de préservation de l'environnement, de services aux citoyens, document de travail COBAS, Recueil de pistes stratégiques, 2003.

¹⁹³ Délibération de la COBAS en date du 22 novembre 2002.

mis en place par les élus, car obligatoire, mais peu utilisé, les Maires ayant choisi d'opter pour un grand nombre de compétences sans pour autant réaliser de réels transferts. Il n'a donc pas été comme certains élus le soulignent « *indispensable à la création de la COBAS pour avoir un avis de l'extérieur sur les compétences à exercer* ». Le Conseil de Développement créé était composé de six « collèges » rassemblant 56 acteurs¹⁹⁴ présents sur le territoire.

Dès la réflexion préalable au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006, la COBAS a pu bénéficier d'inscription de projets, grâce à « *l'intégration d'élus du Bassin d'Arcachon, à travers le SIBA, parmi les membres de la Conférence Aquitaine du Plan, alors même que sur le plan institutionnel la communauté d'Agglomération n'était pas créée* »¹⁹⁵. En conséquence, les projets de l'agglomération ont pu être inscrits dans le Contrat de Plan Etat-Région dès sa signature alors que la COBAS n'était pas encore créée et le projet de territoire non rédigé.

Le Conseil de développement a de ce fait eu un rôle restreint et depuis, il n'a pas été réuni, à part sur les questions de fusions des EPCI à l'échelle du Pays, en 2008. Un Maire ajoute même « *je n'y vois pas trop d'utilité* ». La concertation ici, reste en conséquence l'affaire des Maires.

Le projet de territoire, « *dont les opérations les plus significatives font l'objet d'un contrat de financement signé avec l'Etat, la Région, et le Département* »¹⁹⁶, a donc été rédigé en accord avec le contrat d'agglomération en parallèle et n'a donc pas servi de cadre à la négociation du contrat avec l'Etat et la Région d'Aquitaine et du contrat de développement (en remplacement du CDSU) avec le Conseil Général de la Gironde, comme il est prévu par le cadre réglementaire.

Ces deux contrats associent des financements à chacune des opérations concrètes programmées, portés soit directement par la COBAS, soit par les communes, confortant la possibilité de financement de leurs équipements, dès lors que leurs intérêts sont communautaires.

Le premier contrat d'agglomération de la COBAS a pour mission de proposer des actions permettant à la fois de donner des réponses sur une période de quatre ans (de 2003 à 2006),

¹⁹⁴ Composition du Conseil de Développement : les employeurs et activités économiques (7 membres dont la CCI Chambre des métiers...), les syndicats de salariés (7 membres dont la CGT), les Associations (14 membres sont le Comité d'étude économique et du cadre de vie du Sud Bassin), les services publics non étatiques (les membres dont la Caisse d'Allocation Familiale (CAF et Pôle Emploi), des personnalités qualifiées du Bassin d'Arcachon Sud (7 membres dont Yves Parlier), des personnalités qualifiées extérieures au Bassin d'Arcachon Sud (7 personnes dont le chef de la Mission Littoral).

¹⁹⁵ Préambule, Diagnostic territorial et recueil de pistes stratégiques à l'horizon 2010, document de travail COBAS.

¹⁹⁶ Magasine de la COBAS, n°4, page 8, 2004, op.cit., p127.

c'est-à-dire de lancer des chantiers, et de préparer la seconde génération de contrats (de 2007 à 2010) avec des réflexions sur les projets.

Parmi les projets structurants de la COBAS, figurent au contrat d'agglomération de 2004 : la mise à 2x2 voies de l'autoroute, la réhabilitation de l'hydraulique du Bassin d'Arcachon, le nettoyage du domaine public maritime, le développement de la biologie marine à Arcachon, le développement du centre de formation.

Le contrat d'agglomération fait apparaître certains projets dont il est décidé qu'ils seront « *conduits par le Pays à son échelle* »¹⁹⁷, comme par exemple un schéma de développement culturel. En matière sportive, c'est la Communauté de Communes du Val de L'Eyre qui est chargée d'élaborer un schéma de développement des services.

Le projet de territoire s'intéresse en effet aux territoires voisins, au travers du contrat de Pays, ouvrant au financement de projets bénéfiques pour les trois territoires.

Afin de bénéficier des soutiens financiers prévus par le CPER, la COBAS, avec la COBAN et la CC du Val de L'Eyre, dispose d'une « charte » et d'un « contrat de Pays », avec l'Etat et la Région. Le Pays permet l'obtention de financements du programme européen du leader.¹⁹⁸

Avec les représentants des trois communautés, le SIBA est également concerné par la constitution de la charte, ainsi que les techniciens du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, qui s'étend sur 10 communes des 17 communes constituant le Pays.

Le contrat de Pays, conclu pour la période 2005-2007 ne s'est pas créé sans difficulté, étant donné les délais : « *près de la moitié des subventions demandées à la région dans le contrat de Pays comporte la mention à déterminer* »¹⁹⁹

Bien qu'incomplet, le contrat a été signé, l'un des maires soulignant qu' : « *il valait mieux recevoir un premier avis négatif sur des choses que l'on peut continuer à travailler, plutôt que de ne rien faire* ». Le contrat a ainsi été rédigé à la hâte, afin de bénéficier de financement de projets.

La constitution du contrat est l'occasion de négociations entre Maires sur un territoire plus important que la seule agglomération. Ce ne sont plus quatre mais 17 Maires qui doivent

¹⁹⁷ Contrat d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud, 2004-2006.

¹⁹⁸ Programme Européen du Leader, mené par le Pays.

¹⁹⁹ La dépêche du bassin, *La COBAS a entendu parler du Pays !* n°702, du 29 octobre au 4 novembre 2009, p3.

décider de projets structurants, avec par ailleurs les représentants du Conseil Général et du Conseil Régional, pour la plupart en dehors de leur commune.

La COBAS, dans le cadre du Pays, apparaît comme expérimentée car la coopération entre ses communes membres est ancienne et son statut d'agglomération lui offre plus de compétences et de financiers propres pour investir que les Communautés de Communes. La COBAS va donc profiter des financements ouverts par le contrat, justifiant le développement de ses compétences pour investir sur son territoire. Les Maires de la COBAS vont ainsi avoir un certain pouvoir de négociation sur les EPCI du Pays, mais ces derniers vont également faire preuve de résistance, notamment dans la crainte de perdre leur pouvoir si les EPCI sont avalés, par ce que tous les acteurs appellent « *la grande intercommunalité* », à l'échelle du pays BARVAL.

Il existe de grandes disparités entre les trois communautés justifiant les réflexions des élus en deux étapes : la création de la charte et d'un programme d'actions concrètes à mettre en œuvre jusqu'en 2006, puis la préparation de la période suivante du contrat de Pays, anticipant ainsi sur les projets futurs, sur un horizon plus grand que leur propre mandat.

2.1.2 Une coopération résistante aux changements liés à l'intercommunalité de projets

La cohabitation de ces acteurs collectifs au sein du Pays, compétents sur des domaines et territoires variés, entraîne un partage de décisions entre une multitude d'acteurs individuels aux multiples positions : les Maires.

Les élus de la COBAS sont donc en interaction avec les autres intercommunalités à l'échelle du pays, d'autant plus dans le cadre de la nouvelle rationalisation de la carte intercommunale²⁰⁰. Au regard de l'évolution des périmètres de coopération, la question de la grande intercommunalité à l'échelle du pays va se poser.

La différence entre le pays et la grande intercommunalité est que « *le pays n'a pas d'existence juridique, alors que la grande intercommunalité est une organisation institutionnelle qui pourrait être une communauté d'agglomération* »²⁰¹, qui possède des compétences.

²⁰⁰ Dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁰¹ Article de SudOuest, *le Pays avant la grande intercommunalité*, 6 mai 2010, p16.

Lors de son élection à la présidence de la COBAS en 2008, Yves Foulon lance quatre études sur la grande intercommunalité car selon lui, « *nous préférons agir que subir* ». Battu aux élections législatives, le Président de la COBAS, défenseur de la cause intercommunale : « *l'ensemble du Bassin d'Arcachon est devenue une entité économique et social homogène*²⁰² », se projette dans la grande intercommunalité, car selon lui : « *on pourrait anticiper les mutualisations, alors que c'est par obligation que cela risque de se faire.* »

Le Préfet soutient l'initiative de ce regroupement des trois agglomérations²⁰³, conformément aux souhaits de la réforme des CT de 2014 : « *les services préfectoraux souhaitent que le territoire poursuive sa structuration intercommunale notamment avec un regroupement souhaité des trois communautés d'une part et d'autre part, à travers la dissolution des syndicats intercommunaux* »²⁰⁴

La grande intercommunalité est, selon les services de l'Etat « *l'assurance de pouvoir créer des services et des équipements qui ne pourraient pas se faire à l'échelon communal* » et est « *en cohésion totale avec l'arrondissement et le SCOT* »²⁰⁵,

Bien que les résultats des études²⁰⁶ « *refroidissent tout de suite* » selon un agent administratif de la COBAS, et ne soient donc pas encourageants pour un regroupement immédiat, une réunion de la commission départementale de coopération intercommunale est prévue pour étudier le schéma de coopération intercommunale proposé par l'Etat et demander par la suite un avis aux trois EPCI ainsi qu'au SIBA, qui pourrait être absorbé par la nouvelle communauté d'agglomération.

Selon le Président du SIBA, Michel Sammarcelli, « *s'il est avalé dans une grande intercommunalité, on pourrait assister à des luttes pour définir des priorités de travaux. Le SIBA doit rester complètement à part des compétences générales* ».

Le président du SIBA explique ainsi « *si le Préfet pousse, je ferai un referendum expliquant les incidences* ».

Ce projet de la « *grande intercommunalité* » rencontre en effet des résistances politiques de la part des élus locaux qui indiquent eux-mêmes que « *la volonté des élus n'est pas la même* ».

²⁰² Interview d'Yves Foulon, Maire d' Arcachon, Conseiller de la Gironde, Magasine de la COBAS, n°4, p11, 2004.

²⁰³ Dossier SudOuest Collectivités locales : *La révolution se prépare*, 18 avril 2011, p12-13.

²⁰⁴ Note à l'attention du Directeur de Cabinet de la COBAS, rédigée par le directeur de l'aménagement et du développement du territoire.

²⁰⁵ Article SudOuest, *L'union des 17 communes*, 19 avril 2011, p16.

²⁰⁶ Résultat de l'étude lancée par le cabinet KPMG en avril 2011.

Ainsi, deux coalitions (Bergeron et al., 1998) se forment, avec des intérêts divers : les élus en faveur du regroupement et ceux qui s'y opposent.

Pour les résistants au changement, l'écart de compétences entre les territoires est mis en avant avec « *une incidence fiscale colossale*²⁰⁷ » car malgré le même nombre d'habitants dans le nord et le sud, le niveau d'équipements et de services publics n'est pas le même. Un des élus explique: « *il y a une telle différence sur le plan financier avec un tel retard d'équipements, je vois mal le contribuable du sud bassin payer pour les autres* ». Un agent administratif argumente que les distances entre les territoires sont à prendre en compte « *le bassin c'est un tout, mais l'eau nous sépare et on a peu de facilité de circulation* ».

Les opposants à la grande intercommunalité n'hésitent pas à dénoncer la volonté de la créer uniquement pour financer certains projets d'ampleur, que les communes ou agglomérations seules, ne pourraient financer, comme un agent de la COBAS l'illustre: « *Le Maire veut relancer l'affaire*²⁰⁸, *peut-être pour le financement de sa jetée* ».

Parmi ceux qui ne souhaitent pas la grande intercommunalité, le facteur temporel est un argument. Du fait des arguments avancés par les élus concernant les disparités entre les territoires, le projet de la grande intercommunalité sera repoussé, selon un Maire à « *l'horizon 2020, pour que la COBAN ait le temps de se doter de nouvelles compétences tous les deux ans, le Val de Leyre pourrait développer les siennes, et la COBAS, qui les a déjà toutes, travaillerait sur la qualité* ».

Certains prônent ainsi l'injustice rendue à la population et le fait que l'intercommunalité n'a pas encore le poids nécessaire, d'autres élus pensent que « *l'argent va manquer* » et que les regroupements vont devoir se faire.

L'intérêt du regroupement, avancé par ceux qui y sont favorables, sont davantage des arguments financiers. La mutualisation et la démarche de projet commun ne sont pas évoquées.

Les élus s'engagent ainsi sur des stratégies différentes selon la cause qu'ils défendent : les uns en faveur du regroupement, que ce soit pour des raisons d'effets d'aubaine ou à des fins d'électorat, les autres résistent au changement et à toute forme de partage de pouvoirs. Ces deux visions du changement de référentiel vont ainsi mener à des situations conflictuelles

²⁰⁷ Article La dépêche du Bassin, Le Barp : *La grande intercommunalité fait débat*, 30 avril 2010, p15.

²⁰⁸ Demande faite par la COBAN auprès des services de la COBAS d'actualisation du budget dans le cadre de la grande intercommunalité, recueil d'entretien auprès d'un agent de la COBAS.

entre élus locaux, volontaires de profiter des financements extérieurs, et ceux réfractaires à la coopération, mais qui profitent tout de même des effets d'aubaine.

Selon la trajectoire professionnelle des acteurs du territoire de la COBAS, certains vont avoir plus d'influence, les confortant à une place de « leader », rassemblant d'autres acteurs, « suiveurs » autour de leur vision, et/ou de « médiateur », permettant un contact privilégié entre décideurs et bénéficiaires de l'action (Gaxie, 1997). Leur ancienneté dans diverses fonctions, leur multipositionnalité et leur réseau relationnel leur permettent de négocier efficacement avec financeurs de projets. CT, Etat et les usagers (associations et population). Le charisme d'un élu peut de fait conduire à la légitimisation de l'intervention intercommunale, dès lors que la population croit aux valeurs défendues par l'élu local.

Chaque élu va ainsi agir en fonction des intérêts de sa propre commune, par rationalité limitée (Simon, 1983), en fonction de sa connaissance du territoire et de sa perception du développement, ainsi que des relations qu'il entretient avec différents acteurs du territoire, selon sa place et position dans le milieu social.

2.2 Effets d'aubaine dans le domaine du sport

Au regard des observations liées au SCOT, les équipements sportifs sont véritablement intégrés aux problématiques d'aménagement du territoire et de l'urbanisme: *« il est important d'établir un équilibre sur le territoire. Certaines communes dites principales en matière de sport doivent conforter leur image sportive, les communes dites pauvres sportivement doivent développer leur service²⁰⁹ »*. Le SCOT privilégie une intervention en faveur de la promotion des sports de nature, des sports collectifs, individuels ou encore de combats.

Le document préalable à la charte du Pays²¹⁰ indique par ailleurs en la matière que le « Pays favorisera l'intercommunalité dans les clubs » et « soutiendra l'émergence de grands équipements ». Elle préconise ainsi *« un programme cohérent, et géographiquement équilibré, de réhabilitation des piscines ou de création de stades nautiques dans le cadre des contractualisations avec l'Etat, la Région et le Département. »*

²⁰⁹ SCOT : compte rendu de l'atelier : *Centralités, équipements, services*, 19 mars 2009.

²¹⁰ Document préparatoire à l'élaboration de la Charte du Pays du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, 25 septembre 2004. La charte du Pays a été créée en 2004 et actualisée en 2007.

Les possibilités contractuelles vont inviter la COBAS à développer des projets sportifs étant elle-même dotée de la compétence depuis 2001. Alors que le contenu du projet de territoire aurait dû être pensé en relation et en complémentarité avec celui de la charte de Pays, celui-ci va accentuer la différence entre les projets envisagés sur la COBAS en matière sportive et le manque de projets sur les autres territoires. Dès lors, la négociation des projets sportifs va se faire dans le cadre du contrat d'agglomération, la COBAS pouvant financer les projets que les communes souhaitent réaliser.

2.2.1. Les opportunités offertes par les politiques contractuelles

Dans les compétences de la CC du Val de L'Eyre apparaissent les « *équipements scolaires, sportifs et culturels* » et le « *développement, amélioration et aide au fonctionnement des équipements culturels et sportifs structurants à caractère unique, d'intérêt communautaire* »²¹¹. La COBAN est elle, compétente en matière de « *grands équipements culturels et sportifs présentant un caractère exceptionnel, de nature à satisfaire une demande de services à l'échelle de la communauté et bénéficiant d'un rayonnement communautaire en termes de fréquentation* »²¹².

Malgré leurs compétences affichées, les deux communautés n'interviennent pas dans le sport et ne mènent pas de politique en la matière, au même titre que de nombreux autres groupements de communes à cette période (Chaboche, 2002 ; Bayeux, 2006), alors que « *certain équipements scolaires à l'échelle du pays ne sont pas dotés d'installations sportives, ce qui peut poser problème face au développement démographique attendu* »²¹³.

La COBAS s'est elle, au-delà de la prise de compétence, toujours investie dans le domaine sportif, avant les CPER. Le district est en effet intervenu en matière sportive, selon un agent administratif, dans le cadre des « *contrats Ville moyenne avec la régions* » dans les années 80, permettant des financements sur les équipements. Ce dispositif a permis selon l'agent et confirmé par les Maires « *la construction du stade Matéo petit à Arcachon, du stade de la plaine Bonneval à La Teste de Buch et la piste de vitesse à Gujan-Mestras* », sous la

²¹¹ Statuts de la Communauté de Communes du Val de Leyre, adoptés le 11 décembre 2002.

²¹² Statuts de la Communauté de Commune du Bassin d'Arcachon Nord adoptés le 18 novembre 2003.

²¹³ Document préparatoire à l'élaboration de la Charte du Pays du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, 25 septembre 2004, op.cit. p145.

mandature de Gilbert MOGA, alors Maire de La Teste²¹⁴, sensible aux problématiques sportives du fait de sa fonction d'adjoint délégué au sport pendant 12 ans auparavant.

La piscine de la Teste de Buch a ainsi été réalisée par la commune avec l'aide du district²¹⁵, les terrains de tennis et le stade de rugby, formant la plaine des sports, la plaine Bonneval. Celle-ci sera par la suite rebaptisée au nom de son créateur, la plaine Gilbert Moga.

La commission « *Equipements sportifs et sécurité* », selon un agent de la COBAS, existait déjà pour traiter les questions relatives au sport.

Suite à ce mandat, le district a décidé de la création du mur à gauche du Pilotaris Arcachonnais, alors que Pierre Lataillade²¹⁶ était Maire d'Arcachon et Président du district, également pratiquant de la pelote basque, selon un agent de la COBAS. Parmi les élus communautaires à l'origine du projet, Edouard Gey, à qui on doit le nom du Mur à Gauche.

Le mur à gauche a donc été souhaité par les élus d'Arcachon et construits par le district sur la commune d'Arcachon, le Maire étant Président de ce dernier.

Sur le mandat suivant, avec la présidence le Maire du Teich, de parti d'opposition, le mur d'escalade en extérieur au Teich et le terrain de baseball sur la plaine des sports de La Teste ont été réalisés et ont obtenus, selon un agent administratif en poste au district « *des financements importants de la Région, intégrés au contrat ville moyenne* ».

L'Etat a ainsi particulièrement bien joué son rôle d'accompagnement au regard du nombre d'équipements construits sur le territoire de la COBAS et financés grâce aux premières politiques contractuelles.

Le contrat d'agglomération de 2003-2006 inscrivait dans cette continuité plusieurs projets : à Gujan-Mestras, la piste d'athlétisme de niveau régional ou national, un terrain d'entraînement de rugby, des tribunes de football, une salle de sport couverte et une piscine ; à La Teste une salle de danse, une salle pour le tennis de table, des terrains de tennis et la délocalisation des équipements sportifs du site Brameloup ; au Teich, la création d'un terrain d'entraînement de football, d'une base de canoë kayak, la création d'une salle de sport. A Arcachon, seule était inscrite la réalisation du centre de loisirs sur le domaine de La Dune, avec la possibilité d'organisation de stages sportifs et culturels.²¹⁷

²¹⁴ Maire de La Teste de Buch de 19747 à 1989.

²¹⁵ Magasine de la COBAS n°4, p10, 2004.

²¹⁶ Maire d'Arcachon de 1985 à 2001.

²¹⁷ Contrat d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud, 2004-2006.

Le projet de territoire de 2006-2010, présente plusieurs projets, inscrits au contrat d'agglomération signé en 2008 : le plan piscine, le « Sécurité-Prévention-Océan-Tourisme » (SPOT) de la Salie, une salle des sports de combats²¹⁸.

Les subventions accordées

Dans ce cadre, la COBAS va solliciter des subventions auprès des CT, Conseil Général et Région, auprès de l'Etat, au travers du CNDS et enfin à l'Europe, au titre du programme du leader, mené par le Pays²¹⁹.

L'attribution d'une subvention du CNDS dépend en partie de l'avis du mouvement sportif et des fédérations concernées par le projet. Ainsi, la présence du Président de la fédération de surf (FFS), professeur d'EPS à Arcachon, a permis d'aider à l'attribution d'une aide du CNDS pour le projet du S.P.O.T. (Sécurité Prévention Océan Tourisme) et de l'annexe Point Glisse, par sa position et sa représentation au CNDS, ce dernier entretenant, selon un dirigeant de club de « *bonnes relations* » avec le directeur du CNDS.

Ce même effort a été recherché par la COBAS concernant le dossier des piscines : une intervention directe, selon un agent de la COBAS, du directeur de cabinet de la COBAS auprès de David Douillet, alors Ministre des sports.

Les services de l'Etat n'adhèrent cependant pas complètement au projet de territoire de 2008, ses représentants regrettant ici le manque de réflexion sur les critères sportifs, notamment dans le cadre du projet du plan-piscine. Selon un agent de la DRJSCS: « *plutôt que trois piscines, il faudrait un équipement plus important, pour l'organisation de stages par exemple. Le côté sportif est à privilégier. L'implantation à la Teste de Buch permet la réception de clubs par l'hébergement à proximité ou une implantation à Arcachon, grâce à la présence d'Hôtel.* »

Pourtant, les services de l'Etat ne sont pas sollicités par les élus dans les réflexions mais davantage par les agents pour la procédure administrative de demande de subventions au CNDS, comme le confirme un Maire « *les liens entre la COBAS et les services de l'Etat sont en matière sportive inexistantes* ». Les agents des services de l'Etat se sentent en effet distants du terrain, comme l'exprime un agent de la DDJSCS: « *avant on se déplaçait, on échangeait avec le milieu sportif, administratif, on travaillait ensemble sur le projet, aujourd'hui, on vient nous voir pour remplir le dossier du CNDS* ». Les élus perçoivent les services de l'Etat

²¹⁸ Projet de territoire de la COBAS, 2008-2012.

²¹⁹ Site du Pays, programme du leader, <http://www.leader-paysbarval.com/>, consulté le 5 juin 2012.

comme des contrôleurs plus que des partenaires de projets comme l'atteste un Maire : « *quand il s'agit de nous rappeler une réglementation, ils sont présents, mais sinon ils ont perdu la moitié de leurs postes, de leur budget, et n'ont, en conséquence, plus de projets* ». Le dialogue semble rompu avec les services de l'Etat excepté pour obtenir des financements.

Ces derniers étant de plus en plus restreints, le manque de communication entre services d'Etat et territoriaux va s'accroître. Du fait d'un retrait progressif de l'Etat suite à la décentralisation (Guéranger, 2008), la COBAS va se tourner vers les CT : la Région (Conseil Régional d'Aquitaine) et le Département (Conseil Général de la Gironde). Concernant les relations avec ces institutions, elles sont essentiellement et encore aujourd'hui basées sur les contrats permettant les financements (Honta, 2007b).

2.2.2. Une stratégie intercommunale pour l'obtention de financements croisés

Les interventions des CT sont étroitement liées aux contrats qu'ils ont signés avec la COBAS. Les financements ne sont alors accordés que si l'Etat cofinance, dans le cadre du contrat avec la Région tout comme les financements européens, qui sont en général obtenus si l'Etat finance l'opération.

Les CT ont cependant des « orientations propres » quant aux opérations qu'elles financent et mettent, selon un agent du Conseil Régional, *l'accent sur les projets communautaires, du fait d'une plus grande ampleur de l'équipement* ».

Le contrat de développement durable, non renouvelé du fait de la « *faiblesse des financements* » qu'il a apporté selon un agent de COBAS, a cependant permis le financement d'actions dans le domaine du sport.

Bien qu'elles ne soient pas présentées comme relevant d'une politique en matière d'équipement et espaces sportifs, mais davantage d'une logique d'aménagement du territoire (Bessy, 2008) et développement des déplacements doux (Honta, 2007b), les pistes cyclables sont créées, avec un financement du Département : « *la naissance de la colonne vertébrale du réseau avec le Conseil Général* », en soutien à la demande des communes.

La participation du Conseil Général est également actée pour le projet d'une paroi mobile au Mur à Gauche du Pilotaris, du fait de sa vocation d'accueillir les scolaires et notamment le collège à proximité, ainsi que le développement de la pratique féminine.

Du fait de la vocation de l'équipement dans l'accueil des compétitions nationales et internationales, le Conseil régional décide de soutenir également le projet. Selon un agent de la COBAS, c'est « *le seul projet de la COBAS qui bénéficie des subventions des deux collectivités* ». Ce projet a eu le soutien des CT car répondait à leurs critères d'éligibilité, en la matière, malgré l'absence du projet dans le contrat d'agglomération.

Le Conseil Régional a admis une subvention sur le projet du plan-piscine, plus précisément sur la rénovation des deux anciennes piscines. Celle de Gujan, la seule inscrite au premier contrat d'agglomération, n'a donc pas fait l'objet de financement.

Le contrat d'agglomération inscrits des projets qui sont en effet susceptibles d'être financés, mais certains prônent l'injustice lorsque ces derniers n'obtiennent pas les financements : selon un agent de la COBAS « *on pleure* ».

Les CT sont ainsi libres de leur décision de financement d'un projet, même si, selon un agent du Conseil Régional, « *il est préférable qu'il soit inscrit dans le contrat* », les élus des CT gardent ainsi une certaine autonomie de décision et un contrôle sur les projets des intercommunalités. Le Conseil Régional a en ce sens a rédigé un « *guide de programmation des équipements* » (Vergnes, 2012), lui permettant de fixer un cadre d'intervention.

Les communes cherchent au travers de l'intercommunalité des financements croisés, qui ne sont pas toujours obtenus. Au regard des critères de subvention des CT qui ciblent les projets structurants à l'échelle de l'intercommunalité, afin entre autre, de répondre aux besoins d'une population plus large, les élus peuvent alors chercher à faire porter leur propre projet par la structure intercommunale dès lors que celui-ci est inscrit au contrat et donc, négocié avec les autres Maires.

Cependant les CT vont entrevoir cette stratégie d'opportunisme comme le montrent les démarches engagées dans le cadre de l'une des salles de gymnastique. Suite à un sinistre²²⁰, la commune de La Teste a en effet rencontré le besoin de reloger son club de gymnastique. Alors que la commune avait voté, en conseil municipal, la construction de cette salle, la réponse négative de la possibilité de financement par la Région amène les élus à se tourner vers la COBAS, la Région recommandant des projets plus « communautaires ». L'idée de construire une « une salle de gymnastique d'intérêt communautaire²²¹ » (annexe n°6) est alors suggérée pour remplacer le projet de la salle des sports de combats, projet abandonné, inscrit

²²⁰ Sud-Ouest, *La salle de gym du capitalat détruite par un incendie*, 1 juillet 2012, p 12.

²²¹ Délibération n°12-224, sur la construction d'une salle de gym communautaire à La Teste, 27 novembre 2012.

au contrat d'agglomération. Cette décision a été votée en conseil communautaire et la demande a été envoyée à la Région. Cette dernière, selon un Maire *« n'en a pas tenu compte, en répondant que c'était une salle « communale »*. Un agent du Conseil régional explique cette décision par le fait que le projet n'était pas d'intérêt communautaire: *« la délibération du Conseil Municipal reçu avant celle du Conseil Communautaire le prouve »*.

La COBAS avait pourtant justifié de l'intérêt communautaire de la salle mais le Conseil Régional est resté sur ses positions, vexant ainsi certains élus de la COBAS, comme le montre un Maire : *« peut être que leur enveloppe était consommée, mais la conclusion de leur conseil n'est pas une bonne raison, alors qu'il y a une délibération du conseil communautaire votée à l'unanimité et validée par la préfecture »*.

Dans la mesure où la COBAS n'aura pas de subvention, le Président de la COBAS, alors Maire de La Teste de Buch, décide que *« l'étude sera portée par la COBAS et le projet récupéré par la ville »*, ce qui montre l'absence de réflexions concertées en amont entre les communes et l'intercommunalité. Le financement est en conséquence un critère poussant les élus à décider d'un investissement pouvant être cofinancé.

Cette salle accueillera le club de La Teste et le club Elite, regroupant les meilleurs sportifs de La Teste de Buch et d'Arcachon mais il n'est pas prévu qu'elle accueille le club d'Arcachon.

Dans le cas de la COBAS et de ses quatre communes membres, la raréfaction des financements n'empêche pas la réalisation des projets, les communes ayant les moyens d'investir : selon un élu, *« c'est un territoire riche, avec des communes riches »*. Un agent de la COBAS confirme *« on n'a pas attendu, on a réalisé les équipements, parce qu'on pouvait les financer »*.

Les effets d'aubaine stimulent en effet certains projets phares de la COBAS mais ses capacités financières et celles des communes leur permettent de créer des projets malgré la baisse des financements accordés. Le témoignage d'un agent de la COBAS confirme cela : *« je ne sais pas où les élus trouvent l'argent, mais quand ils veulent faire un projet, ils le font »*.

Conclusion du chapitre 4

La coopération sur le sud du Bassin d'Arcachon, créée suite à des ententes entre Maires au travers de formules syndicales, va progressivement s'institutionnaliser, notamment pour bénéficier de mesures fiscales avantageuses et de dotations de l'Etat, rendant l'intercommunalité capable de projets et de les financer.

A ces effets d'aubaine vont s'ajouter des financements de l'Etat et des autres CT dans le cadre des politiques contractuelles. Ces opportunités de développement vont être saisies par les élus locaux en adoptant toutefois des stratégies de défense quant au développement de la structure intercommunale, notamment en termes de compétences. Les axes de compétences qu'elles vont accepter de transférer sont ainsi, et pour la plupart, limités à des actions que les communes n'exerçaient pas et ne souhaitaient pas exercer.

Malgré la mise en place initiale d'un Conseil de Développement, outil permettant la concertation entre acteurs dans l'élaboration du projet de territoire et des actions qui en découlent, ce dernier a finalement été peu utilisé, les décisions étant prises en groupe restreint : les Maires des quatre communes de la COBAS.

Le constat montre une répartition des compétences sur des périmètres différents : sur le territoire de l'agglomération, syndicats et COBAS cohabitent suite à l'influence du cadre réglementaire, avec les possibilités de transferts de compétences et la création de structures pour les gérer. La loi indique les manières dont ces transferts doivent s'effectuer, pourtant, dans le cas de la CA, ils ont été réalisés sans réels transferts de charges.

Avec l'évolution des périmètres, suggérée par le Préfet, les trois EPCI représentant le Pays sont invitées à fusionner progressivement vers une « grande intercommunalité ». Du fait de la répartition des compétences entre ces acteurs qui cohabitent, représentant certains pouvoirs, deux coalitions se font sentir : celle des réticences quant à la mise en œuvre de cette grande intercommunalité en raison des différences de compétences entre les trois territoires et celle de la possibilité d'un nouveau territoire d'influence, de pouvoirs auxquels certains élus s'intéressent, à des fins politiques ou pour élargir les possibilités de financement de projets.

Ainsi, la question des compétences et des périmètres sur lesquels elles s'exercent se pose constamment au sein de chaque structure intercommunale liée aux autres par les politiques contractuelles. La gouvernance de l'action publique locale est ainsi « contractuelle », dictant les relations entre acteurs autour de documents : chartes, contrats ou schémas, qui sont le fruit de négociation entre les élus locaux. Les élus adoptent en effet des stratégies opportunistes et relationnelles pour obtenir des financements pour la réalisation de projets, plus communaux que communautaires, que ce soit de l'Etat des CT, qui ont-elles-mêmes leurs propres critères d'intervention.

Cette coopération négociée est acceptée du fait des effets d'aubaine que celle-ci suscite en termes de financements croisés des projets, bien que ces derniers s'amointrissent et que la COBAS soit capable d'autofinancer certains projets.

Cette première observation montre donc l'importance d'analyser « au plus près » les interactions entre les acteurs individuels dans l'élaboration de l'action communautaire, notamment les relations qu'entretiennent les acteurs entre eux, notamment les Maires et élus, dans la négociation des compétences de l'EPCI et la mise en œuvre des actions qui en découlent. De par le cumul de plusieurs fonctions, leur carrière ou encore leur réputation, certains élus ont des sphères d'influence larges leur permettant de défendre le territoire qu'ils représentent.

Les Maires vont ainsi négocier le contenu de l'action communautaire et ainsi impulser des changements dans la mise en œuvre de certaines des compétences de la COBAS, comme la compétence sport. Ceci impacte inmanquablement leurs relations avec le mouvement sportif et donc la gouvernance locale du sport.

CHAPITRE 5 : UN INTERET COMMUNAUTAIRE QUI EVOLUE SOUS LES EFFETS DU CHANGEMENT POLITIQUE

Du fait de l'élargissement des compétences suite au passage en CA, la COBAS a pu formaliser les actions qu'elle entreprenait au travers du district et profiter de financements, au regard des compétences permises par la loi Chevènement. Parmi ces dernières, se trouvent les prérogatives en matière de sport. La COBAS a, dans ce cadre, développé certaines actions dans une perspective « *multisectorielle* » (Honta, 2007b), jusqu'à adopter la compétence dans ses statuts avant de la définir et d'intervenir par la suite dans le cadre de l'intérêt communautaire.

1 Une intervention intercommunale qui sert les intérêts municipaux

La prise de compétence liée au sport est conséquente à l'élargissement des compétences au passage du district à la COBAS. Les volontés d'intervention dans le sport avant ce passage étaient hétérogènes : certains présidents du groupement de communes étaient plus sensibles au sport que d'autres, et par volontarisme, ont souhaité intervenir dans le domaine. Pour éviter un opportunisme des présidents quant au choix de projets qui auraient été adoptés en faveur de leur commune, les autres Maires, vice-présidents, vont déployer des stratégies de négociation afin que leur commune ne soit pas lésée. Ainsi, le processus de fabrication de la politique sportive communautaire résulte-t-il de discussions et négociations dans un cercle restreint de décideurs, confrontés à coopérer pour un projet intercommunal d'un côté et à défendre les intérêts de leur commune respective de l'autre.

1.1 Le sport en tant qu'outil de légitimisation de l'intervention intercommunale

Le volontarisme d'intervention des communes dans le sport s'applique également à la coopération. Le sport peut ainsi être assimilé à un outil de différenciation des politiques publiques portées à l'échelle intercommunale. La prise de compétence en la matière implique ce faisant des enjeux de développement d'équipements sportifs sur le territoire, d'image pour le groupement, ainsi que de pouvoirs d'interventions sur un territoire plus large que celui de la commune.

1.1.1 D'une distribution d'actions à une compétence négociée

La COBAS va développer une offre d'équipements sportifs en faveur des communes afin d'équiper le territoire. La coopération évoluant en parallèle du développement de l'aménagement du territoire et de sa démographie, l'offre intercommunale va susciter de nouvelles perspectives mais également de nouvelles négociations entre Maires, ces derniers revendiquant un équilibre dans la répartition des projets financés par commune. Au lieu de mutualiser les moyens dans des projets communs de plus grande envergure, la COBAS va poursuivre la répartition d'équipements sur les communes membres, laissant apparaître la perception des élus d'une coopération d'intercommunalité de gestion plus que de projet.

Le Maire de l'opposition, François Deluga, Maire du Teich depuis 1989, devient vice-président au district en 1992, sous le second mandat de Pierre Lataillade et proteste sur la manière dont le district s'investit dans les équipements sur la commune d'Arcachon: « *le Président était en train de piller le budget de la COBAS pour sa commune* ». Le Président, Maire d'Arcachon, avait alors fait financer par le district de nombreux projets sur sa commune et celle de La Teste de Buch, comme le montre les projets financés au titre de la politique contractuelle.

S'opposant à cet opportunisme, les autres Maires vont alors réclamer un équilibre au travers d'une règle informelle, qui était alors, selon un Maire de : « *soutenir une opération par commune, d'un sport unique sur le territoire du district* ». Cette règle constituait alors la « politique » du district même si un Maire le reconnaît : « *la compétence était embryonnaire et reposait sur des projets communaux inscrits dans les contrats avec l'Etat* ».

Suite au mandat de Pierre Lataillade au district, les Maires décident de continuer à financer, selon un agent de la COBAS, « *des associations pratiquant dans les équipements du district* », par exemple, les clubs aéronautiques de l'aérodrome, ainsi que, selon un agent administratif : « *des associations dans le cadre de manifestations sportives, soutenues par les communes dont les montants étaient définis selon le caractère régionale, national, international* ».

Le mandat de Jacques Rullier de 1995 à 2001 ne va pas modifier ces actions. Le district était, selon les élus et agents « *toujours sollicité par les associations qui cherchaient des financements partout* », et afin de limiter ces aides, le Président de la commission intitulée

« Equipements sportifs, Sécurité et Déplacements », Pierre Aloire,²²² a cherché à faire un règlement pour « *aider certains sportifs de haut niveau et certains clubs avec des critères* ». Cependant, du fait de la « complexité de mise en œuvre de critères » exposée par un agent de la COBAS, « *nous n'avons pas trouvé de solutions* ».

François Deluga, devenu Président du district en 2001, impulse la création de la COBAS, et en devient le premier Président. Il ne va pas exercer la compétence sport retenue dans les statuts et va même transférer aux communes certaines actions menées par le district en la matière. Seuls les projets inscrits au contrat d'agglomération correspondront à l'intérêt communautaire²²³.

La compétence optionnelle « *équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire* » apparaît dans les statuts de la COBAS en 2001 par la déclaration relative à la notion d'intérêt communautaire, annexée à la séance du district qui acte sa transformation en CA.

La définition de l'intérêt communautaire dans les statuts indique : « *la construction d'équipements culturels inscrits dans le projet d'agglomération correspondant aux besoins de la population de l'agglomération ; la construction des équipements sportifs inscrits dans le projet d'agglomération ; les installations sportives des lycées* ». Un tableau présente les actions exercées par le district et les propositions d'actions de la COBAS : les « *sports de tir à l'arc, tir au poing* » et « *à caractère unique* » sont inscrits (annexe n°7).

Lors de ce mandat, la compétence ne sera pas exercée et les actions réalisées par le district concernant, « *le tir à l'arc et le tir à la cible* », selon un agent de la COBAS, seront restitués à la commune de La Teste.

La commission « Equipements sportifs et Sécurité », Présidée par Daniel Dijon²²⁴, a perdu sa dimension « déplacements », intégrée dans une commission dédiée aux transports.

L'intervention au niveau des manifestations persiste cependant et marque le soutien aux grandes manifestations culturelles de chaque ville avec une subvention à hauteur de 1500 € par manifestation (cross du SudOuest à Gujan-Mestras, foulée des plaines au Teich, triathlon et marathon à Arcachon et à La Teste de Buch), à la convenance des communes, traitée, par le service communication

²²² Président de la commission Equipements, Sécurité, Déplacement de 1995 à 2001.

²²³ Déclaration relative à la notion d'intérêt communautaire, annexe n°24.

²²⁴ Président de la commission Equipements sportifs et Sécurité, de 2001 à 2008.

Dans la continuité des actions du district, l'aide pour une manifestation par commune a été poursuivie par la COBAS, manifestations choisies alors par les communes elles-mêmes, ceci étant confirmé par un agent au sein d'une commune : *« on a reçu un courrier nous demandant de choisir une manifestation dans la commune qui avait un caractère communautaire, bien qu'à l'époque je n'avais aucune idée de ce qu'intérêt communautaire voulait dire »*. Les communes ont ainsi répondu en faveur des manifestations phares sur leur commune, sans se soucier de l'intérêt communautaire qu'elles devaient susciter.

De 2001 à 2008, en matière sportive, on relève peu d'actions, hormis le prolongement des pistes cyclables. Le Président est effet peu volontariste en la matière, l'absence de service des sports dans sa commune du Teich le confirme, bien que les actions sportives de la commune soient réalisées au travers d'autres services.

L'absence de la définition d'un intérêt communautaire dans le sport s'explique ainsi par le manque de volonté politique de s'impliquer dans ce domaine, selon un Maire: *« c'est à l'initiative du Président de l'époque de ne pas choisir d'exercer le sport et la culture »*, celui-ci préférant, comme il le précise lui même *« cibler certaines priorités »*.

En effet, selon un agent administratif de la COBAS, *« le président avait convenu qu'il ne l'exercerait pas avant le prochain mandat, la priorité était la construction des écoles et le développement des transports »*.

Concernant le financement des clubs, il n'était pas question de s'y engager, le Président estimant que *« c'est une folie furieuse, on ne pourra jamais s'arrêter et on va consommer des crédits fous »*.

Décideur ultime, le Président en 2001 choisit de ne pas intervenir ni dans les équipements, ni dans l'aide aux clubs (en dehors du soutien des manifestations des communes).

Malgré sa volonté de trouver une unanimité au niveau du choix des compétences, le Président avance cependant un compromis : *« l'accord était de mettre en œuvre dans un prochain mandat la compétence sur les équipements, dans une vision transversale d'intégration des équipements, dans une stratégie d'urbanisme et de développement économique »* : il fallait, selon lui que les équipements soient *« intercommunaux, le but n'étant pas de financer les équipements des communes »*.

1.1.2 Les effets du changement politique : la volonté d'exercer la compétence sport

Le changement de mandat et de Président en 2008 va impulser l'exercice de la compétence, comme convenu lors du dernier mandat, bien que le Président entrant s'en défend : « *il n'y pas eu d'accord mais pas de désaccord non plus* ». Dès lors, ce dernier entend imposer sa volonté d'intervenir en la matière, ce qui va engendrer des négociations permanentes entre les communes, dans la définition de la compétence et dans sa mise en œuvre.

Le Maire de Gujan-Mestras, Marie-Hélène Des Esgaulx, élue sénatrice en 2007, quitte sa fonction de députée, provoquant une élection législative partielle, remportée par François Deluga, Maire du Teich, face à Yves Foulon.

Cette situation permet à Yves Foulon de « récupérer la présidence » de l'agglomération. La COBAS retrouve ainsi sa majorité politique à droite, suite aux élections municipales de 2008 et l'élection du Maire de La Teste de Buch, Jean-Jacques Eroles²²⁵.

De 2008 à 2012, 41 conseillers sont à la COBAS, un de plus à Gujan et au Teich, avec 12 vice-présidents.

Le Président de la COBAS, alors Yves Foulon, souhaite « *exercer la totalité des compétences offertes par les statuts de la COBAS* », dont le sport, précisant : « *si j'avais été président en 2001, je l'aurai déjà exercée* », marquant ainsi son volontarisme en la matière.

La compétence reposait en 2008 sur deux niveaux: la création d'équipements nouveaux à l'échelle intercommunale, et une seconde démarche, selon le Président, la création de pistes cyclables qu'il assimile à « *un réseau nouveau* ».

L'équipement est ainsi perçu comme un aménagement sportif, vecteur de développement de pratiques sportives. Bien que les réseaux de pistes existaient depuis le district, le nouveau président s'approprie le projet « *ce n'est qu'en 2008, que la COBAS a suscité l'envie aux communes de développer ce réseau, allant au-delà du soutien financier, elle s'est portée initiatrice de ce projet, au-delà de celui communal* ».

La politique qu'il mène en faveur de ce réseau dépend pourtant de l'aménagement du territoire et non de la direction de rattachement des sports, qu'il va mettre en place.

L'intervention de la COBAS s'est alors orientée vers les actions que le Président souhait inscrire à l'agenda politique en la matière. Entre le sport et la culture, le choix du Président en

²²⁵ Maire de La Teste de Buch depuis avril 2008, UMP.

2008 est clair, pour la Directrice Générale Adjointe de la COBAS en poste : *« la priorité était sur les piscines, on ne parlait pas de culture en dehors de la mutualisation des écoles de musique, qui finalement a été limitée »*.

Le Président justifie alors sa volonté d'intervenir dans le sport par plusieurs raisons, récurrentes dans les interventions sportives intercommunales: la première est *« que le sport est un élément quotidien de la population ou devrait l'être tout au moins »*, la COBAS étant un *« outil de proximité »*, l'idée était de faire *« intégrer la COBAS dans le quotidien de la population »*, de donner *« l'image que la COBAS est un acteur du sport sur le territoire »*, avec la mise en œuvre d'une *« politique de proximité »*.

La notion de proximité, chère aux communes, apparaît essentielle aux yeux du Président. Ses intentions étaient alors de faire connaître la COBAS à la population, montrer l'investissement de celle-ci durant son mandat, le reconnaissant lui-même : *«on a voulu faire de l'emblématique, le sport, comme la culture, sont des domaines de loisirs, agréables et non de nécessité»* qu'il considère alors comme un *« bon vecteur commun à l'échelle intercommunale »*.

Le Président justifie également l'intervention dans le sport par la volonté de *« créer une dynamique intercommunale, du fait que les communes continuent à organiser la compétence sport qui leur est propre »*. Appartenant à la cause intercommunale, le Président revendique ainsi sa volonté de *« créer une communauté de vie sur un territoire nouveau de vie avec des politiques porteuses et des mutualisations »* tout en maintenant des politiques interventionniste à l'échelle des communes, malgré la contradiction avec les principes de l'intercommunalité.

Le troisième volet, *« novateur et presque choquant à l'égard des communes »*, selon le Président, est le soutien financier au fonctionnement des clubs sportifs avec, selon lui *« un conditionnement de regroupement »*, qu'il cite : *« si vous voulez de l'aide financière, il faut vous regrouper »*.

Certains élus politiques, notamment le Président du mandat précédent, François Deluga, ont tenté de s'y opposer : *« on ne devait pas intervenir dans le fonctionnement »*, justifiant à nouveau que *« politiquement, on ne revient jamais en arrière, il y a toujours des échéances électorales »*.

L'intervention de la COBAS dans le sport cible alors les sports de compétition du fait de l'image et la promotion qu'ils peuvent apporter à la COBAS, comme le confirme le Président

en 2008, Yves Foulon, évoquant les objectifs de l'intervention communautaire dans le sport : « *pour gagner des trophées, pour que cela se voit* ». Le choix s'est porté vers les « *clubs d'excellence* »²²⁶ pour véhiculer l'image du territoire, le Président préférant alors les disciplines de sports collectifs médiatisées : « *c'était d'abord le rugby, le foot et l'intérieur de ces sports de masse, le concept était de soutenir à la fois l'excellence et la jeunesse* ». Les questions relatives à l'intervention sur le développement des sports de nature, comme le préconisait la Charte de Pays, n'ont en conséquence pas réellement été posées.

Le Président laisse ainsi apparaître une stratégie d'image : « *comme il fallait tout créer et lancer les opérations, il fallait marquer les esprits* ». Les axes d'intervention et les projets phares vont ainsi être décidés en ce sens. Cependant, du fait d'une définition ne faisant pas l'unanimité, le développement de cette politique sportive communautaire va rencontrer des résistances, pouvant parfois remettre en cause sa légitimité d'intervention.

1.2 Un programme d'actions convenu entre les Maires

Tous les responsables des services municipaux des sports rencontrés ont les mêmes perceptions quant aux raisons qui ont poussé la COBAS et le Président en fonction à intervenir dans le sport. Pour eux, il était évident que le soutien au club de rugby était une raison culturelle forte : « *avant 2008, la compétence s'exerçait uniquement dans l'investissement, elle a été intégrée essentiellement pour supporter deux disciplines le rugby et le foot* ». Ils pensent également que la prise de compétence a été souhaitée du fait des contraintes réglementaires liées au vieillissement des piscines et au manque de moyens des communes pour les réhabiliter. Bien que les communes puissent autofinancer la majorité de leurs équipements, le coût d'une piscine à réhabiliter représente un budget important. La prise de compétence sport était donc « *une opportunité* », selon les directeurs des sports, de réaliser ces projets.

La compétence a été définie dans ce sens, dans le but de profiter d'une situation de droit offerte par le cadre législatif et réglementaire et au travers des politiques contractuelles, pour investir dans de grandes infrastructures et dans le soutien financier aux grands clubs collectifs du territoire, actions faisant apparaître la volonté de diffuser une image interventionniste et valorisante en matière sportive. Le soutien aux associations est, pour un élu qui s'y oppose,

²²⁶ Délibération de la COBAS n°08-399 relative à la définition de la compétence sport, annexe n°26.

« une façon de combler les finances des clubs des communes qui en manquait : du pur électoralisme ».

La volonté du Président était donc double : mutualiser les moyens pour construire le plan piscine et aider financièrement les « grands clubs », notamment celui du rugby, dont l'objectif était le regroupement des clubs du territoire au sein d'un club unique, le Rugby Club Bassin d'Arcachon.

1.2.1 Une mutualisation pour le financement d'équipements municipaux

La stratégie initiale de la COBAS qui devait être sur l'investissement, en définissant une stratégie collective à l'échelle du territoire, se disloque dès le premier projet : il est en effet décidé de la construction de trois piscines sur un territoire de quatre communes (annexe n°8).

La réflexion sur les piscines devait conduire à la « *création de stades nautiques* » telle que le préconisait le projet de charte de pays et s'est finalement transformée du fait, selon le Maire de l'opposition « *que 3 communes souhaitent avoir leur propre piscine* ».

Les Maires qui bénéficient de ces équipements justifient que les piscines sont des « *outils de proximité, ludiques, de loisirs, sportifs, mais pas que sportifs* », en précisant la recherche de complémentarité de celles-ci : « l'intergénérationnelle » à Arcachon, « la sportive » à La Teste et « la ludique » à Gujan: « *on a préféré avoir des outils de proximité dans chacune des villes avec une recherche de complémentarité dans l'offre* ».

Cette justification de complémentarité entre les piscines va naître de l'obligation, dans le cadre du Contrat de Partenariat (CP) de justifier de la complexité du projet, mais également de l'intérêt communautaire de celui-ci : la complémentarité va alors permettre de légitimer l'intervention de la COBAS sur la réalisation de ces trois équipements. Ainsi, les discours politiques pour justifier de la création de trois piscines vont être orientés en ce sens.

A l'origine du déclenchement du projet, prévaut la volonté du Maire de Gujan-Mestras d'offrir à ses habitants, plus nombreux, une piscine et aux scolaires la possibilité d'apprendre à nager, l'adjoint au sport de la commune précisant : « *nous sommes allés faire passer des brevets à Mimizan, car les communes voisines étaient complètes* ».

En effet, la piscine de la commune de la Teste de Buch ne permettait pas l'accueil des scolaires de la commune de Gujan-Mestras, cette saturation étant confirmé par une étude sur les piscines en Aquitaine (Honta 2007, c).

Marie-Hélène Des-Esgaulx, Maire de Gujan-Mestras en 2006 (suite au retrait de Michel Bézian), a maintenu la volonté politique de son prédécesseur d'offrir aux Gujanais une piscine, qu'il avait par ailleurs inscrite au Contrat d'Agglomération.

Les deux autres piscines du territoire étaient vétustes, car réalisées dans le cadre du « *programme des 1000 piscines* ». Celle d'Arcachon recevait des avertissements de la DDASS et selon la directrice des sports « *on était au terme de notre piscine, sans aucune remise aux normes depuis qu'elle existe, il fallait la rénover ou la reconstruire* ».

La commune de La Teste avait réalisé une remise aux normes de la sienne, laquelle a toutefois subi des dégâts lors de la tempête CLAUD. Une réhabilitation devait donc avoir lieu : « *on se posait la question d'une rénovation ou d'une nouvelle piscine mais la ville seule n'était pas en capacité de le faire, nous étions dans une situation d'impasse* ». De ce fait, les communes ont adhéré à la volonté d'intervenir sur ces équipements. Selon un directeur des sports, « *on a donc plongé dans le projet* ».

Il était donc opportun pour la CA de lancer ainsi « un plan piscine », financé par l'agglomération, en envisageant un mode de financement par CP. Le plan piscine a été « *le projet fédérateur* », selon le Président, « *le moyen de se regrouper, de partager les décisions* ». Néanmoins le partage des décisions est limité : chaque Maire garde la décision des caractéristiques de l'équipement sur sa commune, répondant aux besoins qu'ils estiment pour leur commune.

La première réunion du « *comité de pilotage sport* », concernant la définition de la compétence sport, en 2008, évoque le projet des piscines, en précisant que « *les piscines ne sont intégrées à la présente réflexion et sont considérées comme des équipements de loisirs* ²²⁷ ». A cet instant, l'élue en charge des sports, sous couvert du Président de la COBAS, a déjà son idée quant à la gestion future de ce dossier, confirmant que les piscines ne sont pas créées au regard d'un projet sportif mais pour aider des projets municipaux.

La réflexion autour d'un équipement unique « *renforçant l'esprit communautaire* », selon le souhait de certains élus, est rapidement écartée, l'un d'entre eux confirmant qu'« *aucune commune n'aurait accepté que le stade nautique soit sur la commune voisine, et la commune l'accueillant n'aurait pas souhaité en assumer la gestion pour tous les habitants de la COBAS* ». Le plan piscine devient alors, un plan de reconstruction de piscines municipales.

²²⁷ Compte rendu de la réunion du 4 septembre 2008, annexe n°21.

Les Maires argument alors *« même si la population peut s'étonner de trois piscines sur un territoire restreint, une énorme structure ne suffira pas pour tous les créneaux et la diversité des utilisations qui existaient déjà, c'est plus simple qu'un équipement grandiose »*.

Des élus et agents s'accordent à dire que pour le nouveau Président, *« c'était l'occasion d'avoir un projet structurant, innovant de ceux déjà existants »*. En effet, selon le souhait du président *« Les piscines sont des équipements majeurs, qui font parler »*.

Pour le Maire du Teich, c'est l'occasion de réclamer un équilibre sur les communes : ne souhaitant pas de piscine sur sa commune, ce dernier négocie alors un *« pôle culturel en compensation »*, argumentant *« ils veulent faire trois équipements sur leurs trois communes mais ne rien mettre sur la quatrième commune »*. Son moyen de pression a été un éventuel recours contre le projet du plan-piscine : *« si la COBAS crée un Pôle culturel au Teich, c'est parce qu'il y a trois piscines sur les autres communes »*. Il ajoute *« le CP, c'est formidable pour faire des recours »*.

Ainsi, la COBAS *« saupoudre »*, selon l'expression d'un Maire, le territoire d'équipements en fonction des négociations des communes. Du fait d'une gestion déléguée imposée par délibération, la localisation d'un équipement est délicate, les communes sont partagées entre le fait de ne pas profiter de l'équipement sur leur commune et le fait d'en assumer les charges pour toutes les autres: leur stratégie est donc de réaliser des équipements sur chaque commune même si ces derniers créent des doublons et peuvent être en concurrence.

1.2.2 Une répartition des financements pour satisfaire les communes

Les réflexions sont engagées, en matière sportive, dans un cercle restreint de décideurs et orientées selon les projets déjà convenus entre Maires et actés par le Président. Au-delà des projets d'équipements, la COBAS souhaite soutenir la discipline *« phare »* du territoire : le rugby et ce, même si la population pratiquante n'est pas aussi importante que dans d'autres disciplines.

Cependant, selon les élus en charge des sports *« elle draine plus de spectateurs »*.

L'école de football est importante également malgré qu'il y ait moins de déplacements de la population pour voir les matchs, selon un élu en charge des sports. Eux-mêmes anciens pratiquants ou passionnés de rugby, trois élus en charge des sports s'accordent à estimer que la discipline est la discipline culturelle du territoire.

La COBAS a souhaité en ce sens « *impulser la gestion de ce club culturellement significatif sur le territoire afin de le voir évoluer au niveau supérieur* ».

Dès cette décision prise, la définition de la compétence a été orientée dans le but de soutenir ces disciplines, un élu en charge des sports confirmant: « *on a défini des critères pour donner une base légale de la capacité de l'agglomération à verser des subventions de fonctionnement* ».

Du fait des difficultés de définition de la compétence sportive optionnelle observées (Bayeux, 2012b), les démarches administratives se sont faites par tâtonnement.

Le projet de délibération intitulé « *transfert de la compétence sport collectif communautaire et ou d'équipe* »²²⁸ présente le sport comme « *un important facteur d'identification du territoire et constitue un levier susceptible de réunir les moyens et les énergies* ». Cet objectif peut être atteint, entre autre, « *par un regroupement des clubs de sports collectifs qu'il appartient à la communauté d'agglomération d'encourager* ».

Cette délibération indique que la COBAS va « *se voir confier par ses communes membres, la compétence sports collectifs communautaire dans le cadre des compétences facultatives définies à l'article L5211-17 du CGCT* » et qu'un « *comité de pilotage avec le vice-président délégué et à minima des adjoints aux sports des quatre communes* » sera mis en œuvre.

La réponse de la sous-préfecture²²⁹ indique cependant que « *le subventionnement ne s'analyse pas comme une compétence* » et qu'« *il est possible pour toutes les structures répondant, au nom du principe de spécialité, aux critères d'appréciation de l'intérêt communautaire* » que la COBAS a défini. Cela donne l'assurance à la COBAS de pouvoir verser des subventions au-delà du cadre légal de la compétence, au travers d'une action facultative de soutien aux clubs. L'arrêté portant compétence de la COBAS n'est en conséquence pas modifié. Dès lors, les critères peuvent être ouverts en matière de fonctionnement.

Jean-Claude Vergnères, élu en charge des sports de la ville de La Teste de Buch, est nommé Président de la commission relative aux « équipements sportifs et la sécurité », pour, selon plusieurs agents et un élus, son « *dynamisme et sa connaissance du milieu sportif* ». Du fait de ses passions sportives, et notamment grâce au rugby, il entretient des relations amicales avec l'adjoint au sport d'Arcachon, Yves Hersfeld et de Gujan-Mestras, André Moustié. Il en est de

²²⁸ Délibération de la COBAS n°08-399 relative à la définition de la compétence sport, op.cit., p 160, annexe n°26.

²²⁹ Courrier du 5 juin 2009 de la sous Préfecture d'Arcachon, annexe n°25.

même avec les Présidents de clubs sur sa commune du fait de sa présence aux Assemblées Générales et aux manifestations organisées par les clubs.

Malgré l'absence de services des sports au Teich, il existe un adjoint délégué : Philippe De Las Heras. Ce dernier n'a revanche que très peu de lien avec le milieu sportif.

Concernant les subventions aux clubs sportifs, les critères d'intervention de la COBAS ont été discutés lors des réunions du « comité de pilotage », engagées avec la présence du Président, des élus des communes en charge des sports, du DGS de la COBAS et de certains directeurs des sports des villes, ainsi que le directeur de la direction du développement durable, direction dans laquelle est rattachée la compétence sport au début du mandat (annexe n°4).

Lors des réunions du comité de pilotage, les élus mettent l'accent sur la formation des jeunes, et pas uniquement sur les regroupements, l'idée initiale, selon plusieurs élus, étant de « *soutenir la pratique sportive au plus haut niveau* ». Le sentiment était alors que les critères étaient déjà définis selon les actions envisagées, selon un élu : « *c'est décidé et on fait les réunions après* ». Les directeurs assistaient aux réunions mais avec pour sentiment partagé : « *on ne nous a pas vraiment demandé notre avis* ».

Bien que certains élus soient pourtant opposés à des financements pour les clubs sportifs, l'action communautaire va être orientée en ce sens, ce qui laisse supposer que les élus ont discuté et négocié la définition et la mise en œuvre de la compétence sportive, c'est-à-dire de l'intérêt communautaire en la matière.

Malgré la volonté initiale d'intervenir uniquement sur les sports collectifs et du fait de la possibilité de subventionnement des clubs, le projet de délibération présenté lors de la commission du 19 novembre 2008 indique que « *toutes les disciplines sont potentiellement concernées, sports individuels et collectifs, dès lors que les clubs ont une démarche tendant à mettre en œuvre un projet de développement sportif de haut niveau et structurant, intégrant une politique de formation en direction de la jeunesse* ».

2 La définition de critères d'intervention et d'une organisation pour la mise en œuvre de la politique sportive communautaire

Suite au changement politique, la définition de la compétence se fait sur deux axes : l'investissement sur les équipements et l'aide au fonctionnement des clubs, avec la volonté du

Président en place de développer en ce sens, une politique sportive communautaire. Suite à la délibération qui acte la prise de compétence et la définition de l'intérêt communautaire, une organisation est mise en place au sein de la COBAS, afin de mettre en œuvre cette compétence. Cette organisation va se superposer aux organisations existantes dans les communes au travers des services municipaux.

2.1 Une organisation municipale persistante

Du fait d'une implication historique de trois communes sur le territoire du sud Bassin d'Arcachon dans le domaine du sport, la prépondérance des politiques sportives municipales va s'avérer contrarier la mutualisation ou la fusion des services des sports. Les élus, conscients de l'importance de leur service des sports n'opèrent pas de transferts et gardent les principales prérogatives en la matière, que ce soit en termes de gestion d'équipements ou d'animation. Justifiant de la diversité des organisations municipales, les élus, comme les agents, sont réticents au changement de référentiel, qui pour eux apparaît comme « complexe ». L'intégration des services des sports ne s'est pas réalisée dans toutes les agglomérations en France, les communes préférant partager la compétence.

2.1.1 Une prépondérance des services municipaux des sports

Les communes ont anciennement manifesté la volonté de coordonner les actions sportives associatives en se structurant et ont progressivement contractualisé avec le milieu associatif, comme le démontrent les propos qui suivent.

À Arcachon, le sport est représenté par la « maison des associations » dirigée par la direction de la Proximité, de la Vie associative et des Sports, en trois pôles : le pôle technique, le pôle sport et le pôle vie associative, les trois étant assistés d'un service gestion administrative et financière. Le pôle technique est en charge de l'entretien technique et ménager sur les différents sites sportifs et de la vérification de la sécurité. Le pôle sport est responsable de la gestion de la piscine, du « passmultisport²³⁰ », de l'aide à l'organisation des manifestations, des remplacements sur le pôle animation et de la mise à disposition d'éducateurs sportifs dans les écoles primaires et au centre social.

²³⁰Un dispositif phare de la commune : l'accès à plusieurs pratiques sportives.

Les actions du service des sports d'Arcachon regroupent les aides aux clubs, aux manifestations, l'entretien des équipements et les plannings, le soutien à l'accompagnement scolaire en gymnastique, voile et natation, l'organisation des séjours, de l'école multisports périscolaire et le pôle animation adultes.

Le pôle vie associative gère les salles de réunions, le matériel mis à disposition, le suivi des subventions. Concernant les ressources humaines, le service est composé de 16 agents d'entretiens, un gardien, un agent titulaire à la piscine, trois agents administratifs. Dix sites sportifs sont gérés par le service des sports.

Les associations sont, selon la directrice des sports d'Arcachon « choyées ». *« Elles n'ont pas de contrepartie même si on les pousse de plus en plus à participer à la vie locale de la commune »* Il n'y a pas de mise à disposition d'éducateurs pour les clubs, mais selon la directrice, les montants accordés sont « *larges* » (annexe n°9).

Le budget de fonctionnement, en outre, est en 2013 de 55000€ et en investissement de 1015000€. Le service des sports d'Arcachon est en conséquence fortement structuré et ce, au sein d'un service de proximité.

A La Teste de Buch, l'organisation dans le sport repose également sur trois services : l'entretien des stades est réalisé par le service logistique et de proximité (espace vert), l'animation est réalisée par le service jeunesse et le centre de loisirs. Le service des sports gère une piscine, l'entretien courant des équipements, les créneaux, les demandes de subvention, l'accompagnement aux manifestations, la gestion de l'opération Cap 33²³¹ et l'accompagnement éducatif pour les scolaires.

Le service comprend six personnels d'entretien, quatre gardiens sur les installations, deux employés en contrat jeune, un technicien, deux animateurs éducateurs, deux employés à la piscine.

La ville de La Teste de Buch, labellisée « ville sportive » est très dynamique dans l'organisation de manifestations sportives et regroupe la majorité des associations du territoire. Au niveau des équipements, la ville est très bien dotée et le budget de fonctionnement est de 140000€ en 2013.

A Gujan-Mestras, l'organisation est également partagée avec les services techniques sur les grandes interventions. En revanche, le service des sports gère l'animation au travers du centre de loisirs et de l'opération « *Juniors Vacances* » pour les adolescents. L'équipe renforce d'ailleurs ses effectifs de dix animateurs supplémentaires en saison estivale. Durant l'année,

²³¹Dispositif du Conseil Général consistant à proposer des activités de découvertes de pratiques sportives gratuites, durant la période estivale.

le service compte six animateurs qui interviennent dans les écoles. Aucun gardien n'est sur site (volonté d'une ronde sur les différents sites), un technicien et deux agents administratifs.

Le service des sports s'occupe de traiter les demandes de subventions, avec les services des finances également, l'aide aux manifestations et la mise à disposition de matériel, l'organisation des créneaux et des plannings de stages pour des associations, pouvant être extérieures à la COBAS. La majorité de la politique est centrée sur l'intervention des écoles et l'entretien des infrastructures de jeunesse, bien que le Maire donne de l'importance aux associations sportives, comme le confirme la responsable des sports, Nathalie Pintat : « *le Maire a réalisé ses vœux par un discours sur le sport et l'année précédente en faveur des bénévoles* ». Le budget de fonctionnement est de 72000€ et de 188000€ en investissement.

La plus importante manifestation sportive se déroulant sur le territoire est le Cross International du Sud Ouest, à Gujan-Mestras, événement fortement soutenu par la ville depuis sa création, du fait de la position du Président du club (UAGM Athlétisme), Jean-Claude Boutain, en tant qu'adjoint aux sports de Michel Bézian.

Au Teich, il n'existe pas de services des sports. De ce fait, les équipements sportifs sont gérés dans le cadre d'une politique plus globale. Il y a cependant des critères de subventions, selon le niveau des clubs. D'après le Maire, la règle est simple : « *les clubs comprennent très bien que lorsqu'ils montent, leur budget augmente mais s'ils descendent le budget baisse du fait des déplacements moins coûteux* ».

Arcachon compte environ, 75 associations, La Teste environ 120²³², Gujan environ 50²³³ (annexe n°10). Une trentaine d'associations siègent sur la commune du Teich, malgré l'absence de service dédié. Culturellement, les sports collectifs sont dominants, notamment le rugby et le football.

Concernant les équipements sportifs du territoire, la commune d'Arcachon a un parc vieillissant et a pour projet la création d'une plaine sportive rassemblant les installations. La commune de La Teste a une plaine des sports centrale et riche en équipements. À Gujan, les installations sont un peu vétustes mais le parc se renouvelle grâce à de nouveaux projets.

Dans l'ensemble et pour l'un des élus en charge des questions sportives, « *ces communes permettent d'avoir des capacités de financements importants et s'impliquent volontairement dans les investissements sportifs* ».

²³² Guide des associations testerines, disponible sur le site de la Mairie de La Teste de Buch, disponible sur http://www.latestedebuch.fr/IMG/pdf/REPERTOIRE_ASSOCIATIF_2013.pdf, consulté le 22 juin 2014.

²³³ Les associations recensées sont celles qui bénéficient d'une attribution de subvention par la commune.

Le territoire est ainsi dynamique en matière sportive et les services municipaux des sports structurés et interventionnistes. Les clubs entretiennent ainsi de fortes relations avec les communes dans lesquelles ils ont leur siège social : ils exercent leur activité dans des équipements ou sites mis à disposition par la commune, ils bénéficient de subventions ou de prêts de matériels lors de leurs manifestations. Pour leurs assemblées générales respectives, l' élu en charge des sports de la commune est convié et toutes les sollicitations du club lui sont communiquées de façon à ce qu'il exerce le « *relais* » (Hassenteufel, 2011) de la demande auprès du Maire.

Cette proximité entre élus locaux et clubs sportifs est ancrée dans l'organisation locale (Honta, 2007b) et rend satisfaction aux acteurs : les élus gardent un moyen de pression grâce à l'utilisation des équipements et aux subventions, les dirigeants, eux, leur liberté de décision avec leur conseil d'administration.

Les communes d'Arcachon, de La Teste de Buch et de Gujan-Mestras ont ainsi procédé à une « municipalisation » (Bonnes, 1983) active : une intégration de la politique sportive dans la politique globale de chacune, la programmation d'équipements prenant en compte la demande locale et le marquage identitaire : « *en tant que Maire on est très heureux qu'un Président d'association soit attaché à la ville dans laquelle il exerce ses activités, on a tout fait pour cela* » (un Maire d'une commune de la COBAS). La politique sportive municipale permet ce faisant de valoriser les actions des Maires et l'image de la commune auprès de la population.

2.1.2. La volonté partagée d'une gestion conservée par les communes

Le projet de délibération indique en effet que la COBAS « *prendra en charge une partie de l'investissement lié à un équipement* » mais qu'« *elle ne participera en aucune façon au fonctionnement de la structure* ». Pour cela, « *une convention transfèrera la propriété de l'équipement à la commune au terme du processus* ²³⁴ ».

La délibération précise que les équipements construits seront remis « *par voie conventionnelle* » à la commune d'implantation.

²³⁴ Délibération de la COBAS n°08-399 relative à la définition de la compétence sport, op. cit., p 160, annexe n°26.

S'agissant des services des sports, les communes n'ont pas souhaité un rapprochement de ceux-ci évoquant diverses raisons. Selon les directeurs des sports, cette absence de mutualisation se justifie au regard « *des organisations différentes* », et d'une « *mutualisation trop complexe* » (argument avancé également par un Maire) bien qu'aucun service dans les autres domaines n'ait été transféré. D'après un agent de la COBAS : « *si on transfère une compétence, l'intercommunalité est compétente, il y a aucune raison de mutualiser, les services et le personnels relèvent tous de la nouvelle structure* ».

Les trois communes possédant un service dédié au sport ont ainsi des spécificités de programmes d'actions mais en globalité, l'organisation municipale des sports n'est pas si différente. Les communes s'organisent selon trois problématiques : le fonctionnement des équipements par un service technique, le soutien aux clubs avec un service financier et l'animation avec un service éducatif.

La mutualisation des services municipaux des sports apparaît « *envisageable* », selon un élu, (bien que les questions d'harmonisation de salaires doivent être étudiées) qu'elle ne l'est revendiquée : les communes ne souhaitent pas transférer leur service et entendent garder leurs pouvoirs de décision et d'action.

Dès le départ, la volonté de la COBAS ne pas prendre en charge la gestion des équipements qu'elle construit est justifiée par le Président, par le fait qu'elle ne soit « *pas outillée pour cela* » ou selon les autres Maires, qu'elle « *a des problèmes de personnels alors que les communes en disposent* » ou encore qu'« *elle n'avait pas la capacité financière de le faire* ».

Du fait de l'importance du parc d'équipements sportifs sur le territoire, l'un autre eux affirme « *prendre la gestion de ceux existant aurait été compliqué* ».

Un des directeurs des sports justifie la gestion municipale : « *faire fonctionner nécessite des moyens humains contrairement à la construction qui peut être déléguée à des assistances à maîtrise d'ouvrage et des maitres d'œuvre* ».

Concernant la création d'un service spécifique à la gestion des équipements, selon un Maire : « *cela n'a même pas été envisagé* », ainsi, selon l'élu en charge des sports à la COBAS : « *rien n'a été enlevé aux communes* ». Un des Maires avoue que la COBAS « *aurait pu prendre un fonctionnement communautaire pour les équipements créés* » mais selon un agent administratif de la COBAS « *la volonté était de ne pas créer un service sport, ni technique* ».

La COBAS est alors perçue comme le maître d'ouvrage des équipements, la commune étant le gestionnaire.

Le second argument avancé par un Maire et partagé par deux directeurs des sports, est que : *« la distance de l'agglomération peut être problématique dans les interventions au quotidien, comme les écoles »*. La proximité est ainsi revendiquée à l'échelle des communes, montrant les résistances au changement d'organisation à la fois des élus, mais également des directeurs des services municipaux des sports.

Suite à la délibération du conseil communautaire relative à la compétence sport, l'élue en charge des sports de la COBAS précise qu' *« il n'avait pas été envisagé la création d'un poste pour gérer ces dossiers »*.

C'est sur la proposition d'une convention de formation par la recherche que le poste de « chargé de mission sport » a été créé, l'élue en charge des sports indiquant à ce sujet : *« la COBAS n'a pas besoin de quelqu'un pour exercer cette compétence, telle qu'elle est définie, mais s'ils veulent embaucher, ils peuvent le faire »*.

L'intercommunalité va donc apparaître comme un outil pouvant financer ou accompagner la réalisation de projets sportifs municipaux ce que confirme le Président en 2008 : *« elle a vocation d'impulser les projets et pas de les gérer »*.

Dès lors, le partage de la compétence entre investissement et fonctionnement va être problématique dans l'organisation du programme d'actions, entre les Maires et le Président, entre les agents de la COBAS et ceux des communes, générant parfois des situations conflictuelles, peu propices à la démarche de projet.

2.2 Légitimisation du partage de la compétence

La prise de compétence étant actée, la définition de l'intérêt communautaire doit être réalisée. Le programme d'actions ayant été décidé préalablement, la construction de critère d'intervention est faite pour y correspondre. La définition de ces critères doit être en accord avec les principes de l'intercommunalité, car ces derniers sont vérifiés lors du contrôle de légalité, par la validation de la délibération par la Préfecture de la Gironde.

Les critères définis vont cependant être difficiles à respecter dans la pratique et vont vite être dépassés, le Président agissant comme un Maire dans sa commune et intervenant avec des marges de manœuvre dans l'attribution des aides, ne souciant pas forcément des principes de l'intercommunalité.

2.2.1 Les orientations de la politique sportive communautaire

Le poste de « chargé de mission sport », de catégorie A, est initialement rattaché à la Direction de l'Aménagement du Territoire, puis à la Direction de la Proximité, que le Président mets en place en 2009, à l'image de l'organisation dans sa commune, marquant ainsi un mimétisme certain de l'organisation municipale (Honta, 2007b ; 2010a, 2010b).

L'agent en charge des sports à la COBAS entretient en interne des relations avec les services techniques pour la construction des équipements et le suivi de chantier, le service comptabilité pour le suivi des subventions et des paiements aux entreprises, le service de la communication pour la visibilité sur les aides liées aux manifestations sportives et pour les inaugurations de bâtiments.

La Direction de la Proximité comprend le sport, la culture, l'action sociale, le recueil canin, la fourrière automobile et les archives. A la tête de cette Direction, est détaché un agent de la ville d'Arcachon, responsable de la Direction de la Proximité, également en charge des sports. L'organigramme de la COBAS se transforme alors sur le modèle de celui de la ville dont est issu le nouveau Président de l'agglomération (annexe n°11).

Le sport est alors représenté par deux agents hiérarchiquement liés, en nombre considéré, par l' élu en charge des sports, comme « *suffisant pour traiter les demandes de subvention des clubs* ».

Aucune instruction par ailleurs n'a été donnée pour faire travailler les agents des divers services des sports municipaux ensemble.

Les directeurs ont donc très peu de relations entre eux. Tous expliquent que leur relation d'entente provient davantage de leur participation à l'ANDIISS²³⁵ que par le biais de la

²³⁵ L'ANDIISS (Association Nationale des Directeurs et des Intervenants des Installations Sportives et service des sports) est découpée en région. La région Aquitaine a vu le jour en 2010, grâce notamment à la participation de Sylvie Castillon, directrice de la proximité à la COBAS, devenu secrétaire de l'ANDIISS Aquitaine. L'engouement pour ce réseau a pu créer un lien entre les directeurs des sports du territoire, ce qui a permis de développer leurs relations.

COBAS : « *on se contacte pour certaines choses, mais les relations n'ont pas été créées par la COBAS* », ou encore « *c'est un réseau intéressant pour échanger les expériences* ».

La relation entre agent administratif et élu, non formalisée et non clairement identifiée, au sein des collectivités suscite, selon un agent de la COBAS « *des relations parfois ambiguës, voire conflictuelles* ». La difficulté est donc d'adapter les demandes d'exécution de certaines tâches par l'élu aux ordres donnés hiérarchiquement. Quand ces acteurs sont en désaccord, l'agent doit obéir à sa hiérarchie, sans, selon un agent, « *froisser l'élu* » avec lequel il travaille. Le manque de communication et les pertes d'informations qui en découlent peuvent alors avoir certaines conséquences entraînant des conflits entre les acteurs.

Un document d'orientation stratégique a toutefois été rédigé en 2009 par la Direction de la Proximité, avec pour objectif de « *penser en terme de territoire et non plus de communes* ». Dans le domaine du sport, les orientations qui y sont décrites sont « *de développer l'offre sportive et de permettre aux associations d'intérêt communautaire de se développer* ». Il est proposé de « *définir une culture commune et une identité avec les quatre communes, avec les sports de pleine nature par exemple* » et de « *créer un réseau territorial* ».

Dans les axes opérationnels, il s'agit de « *recenser les équipements et les associations, de mettre en place des conventions et de proposer des projets communs aux villes* ».

Cependant, la « *feuille de route* » de la directrice de la proximité de la COBAS indique uniquement qu'il s'agit de « *mener à bien le plan piscine, le SPOT et suivre les subventions* ». Les subventions aux clubs vont alors être répertoriées dans les « *dossiers courants* » et la création des équipements dans les « *dossiers stratégiques* », dans les tableaux de bords imposés par le Président (annexe n°12). Ces tableaux, sous forme de fiches informatiques, permettent le partage des informations entre le Président, le DGS et l'agent de direction en charge du projet et donc, de se concerter et de connaître l'avancée des projets.

Ce changement organisationnel reste stable durant le mandat du Maire d'Arcachon à la présidence de la COBAS, et en raison des élections législatives de 2012, où celui-ci devient député, il cède la présidence à Jean-Jacques Eroles, Maire de La Teste de Buch.

L'organigramme de la COBAS ne change pas mais le Cabinet du Président devient, selon un agent de la COBAS « *beaucoup moins présent* », et les relations entre Directeur de Cabinet et DGS deviennent « *distantes* ». L'outil des tableaux de bords est abandonné par le Président entrant.

2.2.2. Des critères d'intervention pour légitimer les projets envisagés

La délibération du 22 décembre 2008 acte la définition de l'intérêt communautaire et la volonté de l'exercer. Apparaissent alors les critères « *d'un portage de 3 communes sur 4* » et « *d'un projet avéré destiné à donner à la discipline un caractère d'excellence* ». Les critères définis dans la délibération montrent que ces derniers sont davantage construits pour définir des associations sportives susceptibles d'être éligibles à une subvention de fonctionnement que pour définir des critères liés à la construction des équipements.

En effet, concernant le cadre de la compétence statutaire liée aux équipements, la délibération parle des équipements « *sur lesquels ces disciplines s'adosent* ».²³⁶

La COBAS intervient dans la construction des équipements neufs uniquement, pas sur la rénovation. L'intérêt communautaire s'arrête à l'investissement pour les équipements construits par l'agglomération. En effet, celle-ci ne prend pas en charge le fonctionnement, c'est-à-dire la gestion de l'équipement, bien que, selon un agent de la COBAS « *dans les textes, la logique aurait voulu que ce soit une gestion intercommunale* ».

La délibération ajoute le critère du « *soutien pérenne* » de la commune, non abordé, selon les directeurs des sports, lors de la commission précédent le Conseil Communautaire. Le critère impose que la commune subventionne le club pour que celui-ci puisse bénéficier d'une aide de la COBAS. Ainsi, les clubs doivent continuer d'être soutenus par la commune dès lors que la COBAS verse une aide. Ceci a soulevé plusieurs réserves du côté des élus municipaux: « *je pensais que cela allait redonner du budget aux communes, mais en réalité elles n'ont même pas baissé leurs subventions aux clubs* ».

Le soutien des communes est justifié en faveur des clubs selon l'élue en charge des sports à la COBAS : « *si on avait fait ce transfert, on aurait diminué les budgets de fonctionnement des associations concernées* » alors que « *la volonté était de maintenir et de donner un montant supérieur aux associations* ». De même, un des directeurs des sports pense qu'« *il est bien que la commune ne se désengage pas et continue de soutenir le club qui développe ses activités sur son territoire* ».

²³⁶ Délibération de la COBAS, relative à la définition de la compétence sport, op. cit., p160, annexe n°23.

Certains élus et agents ont tenté de s'y opposer, comme un agent de la COBAS l'indique : *« cette délibération est illégale : dès lors que l'intercommunalité est compétente, la commune aurait dû arrêter de subventionner »*. Selon cet agent *« ça n'a pas été retoqué par la préfecture. Il y a des préfectures qui ont été strictes sur la définition de l'IC mais ici, les préfets peuvent se succéder, ils font confiance aux élus »*. En effet, du fait du principe d'exclusivité le critère du soutien pérenne aurait pu être remis en cause par le contrôle de légalité, comme c'est le cas par ailleurs. Cependant, dans le cas de la COBAS, la délibération a été actée.

Selon plusieurs directeurs des sports des communes, *« les communes auraient accepté ce transfert »*, mais il a été décidé de maintenir la subvention, selon l'élue en charge des sports de la COBAS *« en faveur des clubs, car dans le sport pour des raisons historiques, on donne plus à un sport qu'à l'autre selon les communes, il aurait été difficile d'harmoniser les transferts »*. Cette justification comprend l'importance des montants alloués : *« si on supprime la part communale, il aurait fallu supporter une charge trop importante pour l'agglomération »*.

Du fait des budgets importants versés par les communes aux clubs, notamment aux disciplines phares, la COBAS aurait du supporter un budget conséquent pour répondre aux besoins de fonctionnement de ces clubs.

La délibération précise que le *« nombre de pratiquants est à considérer en fonction de la discipline, mais ne peut être un indicateur significatif en raison de la diversité de la discipline²³⁷ »*.

Un club éligible doit en conséquence faire l'objet d'un regroupement de trois communes sur les quatre du territoire et doit justifier d'un certain niveau. Mais rien n'est précisé sur ce niveau. Les directeurs des sports des communes se demandent alors comment s'apprécie *« l'excellence »* ou *« l'intérêt communautaire avéré »* : dans ces critères, selon un Maire *« on peut y mettre n'importe quoi à l'intérieur »*.

Concernant le critère du portage des communes, un directeur des sports s'interroge : *« qui peut représenter trois communes sur les quatre de la COBAS ? »*. Les dirigeants sportifs se questionnent également : *« qui va donc bénéficier de cette compétence sportive ?²³⁸ »*.

²³⁷ Délibération de la COBAS n°08-399 relative à la définition de la compétence sport, op. cit., p160, n°26.

La définition de ces critères laisse entrevoir la volonté de financer deux disciplines : le rugby et le football, ayant des clubs dans les quatre communes du territoire et ayant déjà initié des fusions. La définition de ces critères selon le portage de communes devait ainsi bloquer l'éligibilité à certaines disciplines compétitives ayant des actions en faveur de la jeunesse sur le territoire de la COBAS.

Dès la première subvention accordée par la COBAS au rugby, les clubs vont faire preuve d'initiatives et de stratégies pour rentrer dans les critères définis, critères dans lesquels ils vont trouver des fenêtres d'opportunité et procéder à des contournements, sous couvert des élus ou en engageant des négociations avec ces derniers.

²³⁸ SudOuest, *Une candidature ouverte*, Frédéric CABAS, ancien président du FCBAS, 24 avril 2009, page 14.

Conclusion du chapitre 5

Les équipements sportifs sont, depuis leur création, des « *marqueurs* » d'identité (Haschar-Noé, 2005) pour les communes, participant ainsi de la notoriété et de l'image de la ville. À chaque équipement innovant créé sur une commune, les autres communes ont créé le leur (exemple des terrains de football et de rugby, ou plus récemment, des skate-parcs), montrant ainsi une rivalité institutionnelle dans l'offre sportive.

La coopération, levier financier intéressant pour l'investissement d'équipements, a cependant été négociée selon les intérêts et souhaits des Maires, ce qui a eu pour corollaire, la construction d'une intercommunalité de gestion plus que projet.

Bien que la volonté d'intervenir en matière sportive soit clairement affichée, le transfert de compétence des communes à l'EPCI est inexistant dans ce secteur, comme dans les autres. Le fait que la COBAS ne souhaite pas réaliser la gestion des équipements sportifs communautaires marque une logique d'action spécifique : montrant la volonté de maintenir la compétence à l'échelle des communes, celle-ci étant perçue par les élus comme plus adaptée, car proche des usagers et du mouvement sportif.

Une fois actée la définition de l'intérêt communautaire par délibération, la décision est prise d'exercer la compétence au travers d'actions : la réalisation d'équipements et le soutien aux clubs. Les premières initiatives, voulues emblématiques, sont peu innovantes de l'offre des communes : la construction de piscines et des subventions versées aux clubs.

Les équipements construits par la COBAS (paroi mobile du mur à gauche du Pilotaris, SPOT, piscines, salle de gymnastique) sont davantage créés en faveur des habitants de la commune d'implantation. Dans le cas des piscines, la complémentarité de ces équipements justifie l'implantation de plusieurs piscines sur le territoire mais difficilement qu'ils soient de nature « communautaire ».

La préfecture ne remet pourtant pas en question les délibérations adoptées du fait que celles-ci évoquent l'intérêt communautaire, au regard de la manière « lâche » avec laquelle il a été défini. Aussi, la compétence sport reste-t-elle en majorité aux communes et l'organisation de l'action sportive communautaire va se mettre en place selon un certain mimétisme (Honta, 2007a; 2010a, 2010b) de l'organisation municipale.

Fidèle enfin à ce que pour quoi elle a défini un intérêt communautaire, la COBAS cherche à appliquer les critères définis mais non sans difficulté. En effet, les projets souhaités par la COBAS ou le mouvement sportif ne rentrent pas toujours dans les critères éligibles. Pour intervenir, elle va donc adopter des stratégies de contournement qui vont la positionner dans une posture sportive de promotion et de prestation, stratégie consistant à gérer les dossiers au cas par cas. Se jouent alors des négociations entre « les porteurs de cause », défenseurs de leurs intérêts, qui amènent une prise de décision de la part des élus.

CHAPITRE 6 : LES EFFETS DES RESISTANCES AUX CHANGEMENTS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SPORTIVE INTERCOMMUNALE

Du fait de l'existence d'un héritage municipal dans le domaine sportif sur la quasi-totalité du territoire, les prises de décisions de la COBAS dans ce secteur vont être exposées aux intérêts des communes que ce soit en matière d'équipements ou en matière de soutien aux clubs sportifs.

Malgré des critères fondés sur les disciplines sportives plus que sur l'équipement, la COBAS est compétente en matière de construction et de gestion d'équipements correspondants aux critères de la délibération. Les Maires souhaitent que la gestion de ces équipements soit conservée au niveau des communes, ainsi que les actions à l'intérieur de ces derniers. La compétence est ainsi partagée entre l'EPCI, maître d'ouvrage, et les communes, gestionnaires de l'équipement mais également animatrices de la vie sportive locale, en relation avec le mouvement sportif. Cette vision de l'action sportive communautaire va impacter sur la mise en œuvre de l'action sportive communautaire, posant la question du rôle de la COBAS en tant qu'intercommunalité de projets.

1. Une duplication de l'action sportive des communes

La décision du partage de la compétence entre les communes et la COBAS va générer des situations de négociation, entre agents d'une part, confrontés à coopérer sans règles définies, entre la construction de l'équipement et son utilisation et entre élus d'autre part, sur les attributions des subventions en faveur des clubs et des montants de ces subventions. Ces situations, parfois d'ententes, parfois conflictuelles, vont faire apparaître les stratégies individuelles des acteurs et leur position dans la gouvernance locale du sport, dictée par leurs réseaux relationnels, leurs pouvoirs d'influence, leurs expériences et leur connaissance du milieu sportif et politique, leurs positions professionnelles et sociales.

1.1 Une politique sportive communautaire coordonnée par les communes

Les services municipaux vont être très présents lors de la mise en œuvre des actions sportives communautaires et vont orienter les décisions, techniques et politiques. Les élus en charge des sports vont servir de relais (Crozier, Friedberg, 1997 ; Hassenteufel, 2011) aux clubs sportifs

pour l'obtention d'une subvention et vont ainsi engager des négociations en faveur des clubs sur leur commune.

1.1.1 Une gestion déléguée aux communes ou une construction déléguée à l'intercommunalité

La politique communautaire définie propose de déléguer la gestion des équipements aux communes. Or, les opérations décidées confidentiellement représentent davantage une délégation de la construction d'équipements municipaux à la COBAS. En effet, du fait d'une gestion entièrement municipale, ces équipements peuvent être assimilés à des équipements municipaux financés par la COBAS, d'autant que pour le projet phare des piscines (et du pôle culturel), chaque commune bénéficie de son propre équipement.

En théorie, l'intercommunalité devait permettre aux communes de déléguer la construction et la gestion des équipements.

La mission de la COBAS s'arrêtant « à la porte de l'équipement » (Laboratoire Collectivités locales, 2004), les communes vont avoir un droit de regard sur les études menées par la COBAS, qui doivent être en cohérence avec les actions envisagées à l'intérieur de l'équipement, au suivi de chantier jusqu'à la livraison du bâtiment, qu'elles réceptionnent.

Dès lors, la crainte des directeurs des sports se fait sentir : « *celui qui construit n'a pas les mêmes objectifs que celui qui va gérer derrière* ». Cette crainte s'explique du fait que la COBAS pourrait créer un équipement pour valoriser son image, sans forcément penser aux fonctionnalités de gestion ou aux facilités d'entretien par la suite.

Les communes revendiquent ainsi la concertation dans la réalisation de l'équipement, qu'elles vont elle-même gérer. Elles vont ainsi être plus au moins forces de persuasion sur l'évolution des dossiers, pouvant ainsi les orienter selon leurs envies, selon l'influence des élus qui les représentent à la COBAS.

Les négociations entre communes et COBAS vont exister au fur et à mesure de l'avancée des projets, générant des situations conflictuelles, des sentiments d'injustice par rapport à la complexité du partage des responsabilités.

En effet, la COBAS crée un équipement avec la perception d'un intérêt pour toutes les communes et d'actions en ce sens, alors que la commune sera libre de gérer l'équipement comme elle l'entend. D'un autre côté, la commune reçoit un équipement dont elle n'a pas choisi toutes les caractéristiques nécessaires aux actions qu'elle compte y mener, comme le

précise un directeur municipal des sports : « *déléguer la construction à la COBAS a des inconvénients dans la finalité des équipements réalisés* », confirmé par un autre : « *le porteur de projet réalise les actions comme il l'entend, même s'il consulte* ».

Pour pallier à ces risques, les Maires vont imposer la concertation des agents de la COBAS avec leurs services, ou prendre eux-mêmes le dossier en main afin de décider au fur et à mesure des étapes de la construction.

La réalisation du S.P.O.T. de la Salie a en ce sens, été le résultat d'une négociation entre agents des sports, dans un premier temps, sur la nature de l'équipement : la COBAS souhaitait créer une maison de la glisse, mutualisée avec un observatoire de l'environnement et favorisait l'implantation du bâtiment sur le parking, alors que le directeur des sports de la commune concernée souhaitait un « *équipement au plus près de l'eau, là où l'activité se trouve* ».

La présence du Point Glisse sur la plage, quelques années auparavant, attestait de l'utilité d'un bâtiment sur la plage, mais sa disparition suite aux tempêtes et au retrait du trait de côte prouvait également la fragilité du site.

De ces deux propositions opposées est né un compromis : le S.P.O.T et l'annexe Point Glisse : un bâtiment sur le parking, une annexe sur la plage.

La volonté du Président de la COBAS, qui était alors Yves Foulon, Maire d'Arcachon de créer un équipement en faveur des sports de glisse a été appuyée par la demande des représentants du milieu du surf et du bodyboard, dont font partie, selon un dirigeant de club « *ses neveux : l'un moniteur et dirigeant d'une école, l'autre sportif de haut niveau dans la discipline* ».

Le projet acté, l'estimation des coûts s'affinant, la commune va faire preuve d'une stratégie de défense pour éviter de payer toutes les charges liées à l'équipement, (le choix d'un bâtiment principal et d'une annexe sur la plage a largement augmenté les charges de fonctionnement), la commune s'étant pourtant engagée par délibération en conseil municipal à en assumer les charges, sans même pouvoir les estimer d'avance.

Le Maire de la commune de La Teste, Jean-Jacques Eroles, avec pour acteur relais, son adjoint aux sports, vice-président et président de la commission sport de la COBAS), va alors essayer de négocier avec le Président de la COBAS un certain nombre de contraintes.

L'équipement est alors qualifié par l'élu en charge des sports et le directeur des sports de la ville de « *un cadeau empoisonné* » argumentant une gestion lourde pour une commune seule

alors que l'équipement est « *au profit de tous les habitants de l'agglomération qui vont pratiquer un sport de glisse* ». Cette perception va même être partagée par l'élue de la commune d'Arcachon qui n'a pourtant pas connu cette situation, mais le sentiment exprimé plus haut se retrouve ici aussi : « *c'est un cadeau empoisonné par la ville qui le reçoit* ».

Alors que la commune désirait « *reconstruire une maison de la glisse* », l'élue en charge des sports revendique : « *on ne l'a pas demandé* ».

Cette argumentation va servir de négociation concernant les charges liées à son entretien (dans lesquelles est pris en compte le déplacement de l'annexe sur la plage en cas de retrait de côte). La commune souhaite alors conserver la gestion de l'équipement, des actions, mais attend que la COBAS prenne en charge la redevance de l'ONF et le déplacement potentiel de l'annexe.

La convention de gestion (annexe n°13), remettant la gestion de l'équipement pour la ville a d'ailleurs attendu un an avant d'être signée, mais avec un paragraphe où la commune a fait une mention : la phrase « *un éventuel retrait du bâtiment à cause de l'évolution du trait de côte* » expliquant sa prise en charge par le bénéficiaire, qu'est la commune, est rayée du paragraphe..

Le partage de l'équipement entre constructeur et gestionnaire crée ainsi un débat incessant sur ce qui relève de l'investissement ou du fonctionnement.

La commune de La Teste prendra finalement en charge le fonctionnement, suite à la décision ultime du Président d'Arcachon. Devant les craintes d'une gestion intercommunale pour les équipements construits par l'agglomération, les deux Maires s'accordent à conserver une gestion entièrement municipale. En effet, le Maire de La Teste de Buch devient Président de la COBAS en 2012, avant l'inauguration de l'équipement, et n'a pas changé la décision.

Dans le cadre de la réalisation de la paroi mobile, opération demandée par Michel Gey, Président du Pilotaris et fil d'Edouard Gey, élu sous le mandat de Pierre Lataillade, le directeur des services des sports d'Arcachon n'a été consulté que tardivement, alors que le chantier débutait. Suite à l'avis favorable donné par la COBAS pour la construction de la paroi mobile, celle-ci est lancée suite à un appel d'offre et sa mise en œuvre est rapide. Le Maire d'Arcachon, alors Président de la COBAS, avait connaissance du dossier et son avancée, notamment par les tableaux de bord. En revanche, pour les services des sports municipaux, le fait d'avoir « *pris connaissance du dossier presque à son terme* » n'est pas apprécié, justifié au regard de la gestion municipale de l'équipement. En effet, selon la

directrice des sports d’Arcachon, cette méconnaissance du dossier technique « *ne facilitera pas les interventions futures* ».

Les services municipaux ont été informés davantage par le club de l’avancée du projet, attestant ainsi des relations de proximité entre club et communes (Raspaud, 1992 ; Honta, 2007a) à Arcachon. L’élue en charge des sports dans la ville connaissait pourtant le projet de la COBAS, d’autant qu’il pratique la pelote basque.

Pour les projets mineurs (l’équipement de la paroi est un aménagement qui a coûté environ 60 000 euros), les Maires se contentent de suivre les décisions du Président. En revanche, le projet d’envergure des piscines va imposer la présence des services des communes : techniques, sportifs voire juridiques et la présence de certains Maires aux réunions, notamment le Maire de Gujan-Mestras et celui d’Arcachon.

Le Maire de La Teste de Buch a été relayé par la présence de l’élue en charge des sports à la COBAS. Quant au Maire du Teich, il n’était pas impliqué dans le projet, n’ayant pas opté pour une piscine mais pour un équipement culturel. Les communes ont ainsi été extrêmement présentes concernant le plan piscine : du fait de l’ampleur de l’investissement, elles ont participé du lancement jusqu’à la réception du bâtiment pour sa future gestion.

Les premières réunions ont en effet rapidement pris en compte la complexité de réaliser trois piscines sur le territoire, en même temps et dans les mêmes délais de livraison selon la volonté des communes, les quatre maires estimant qu’« *il n’était pas question de les livrer successivement* ». L’implantation de la nouvelle piscine de La Teste de Buch a été réalisée sur le site de la piscine existante, sur la plaine des sports. Selon le directeur des sports de la commune et une dirigeante du club de natation de La Teste de Buch, « *cette décision politique n’a pas facilité l’organisation de la natation scolaire et associative* » sur la commune, le temps des travaux. L’implantation de la nouvelle piscine d’Arcachon a été décidée sur un autre lieu (en prévision de l’aménagement d’une plaine sportive), ce qui a permis de conserver dans cette commune, les pratiques sportives, durant les travaux.

Pour la commune de Gujan-Mestras, il a été décidé de l’implanter à proximité des parcs d’attraction, à 800 mètres de celle de la commune de La Teste et à l’opposé de la frontière avec la ville du Teich (annexe n°8).

L’offre municipale financée par l’agglomération suscite l’étonnement de la population et de certains dirigeants de clubs : dans le projet, « *aucune piscine de 50 mètres n’est réalisée* ».

Pour le mouvement sportif, comme pour la Région, selon un agent en charge de la politique sportive régionale « *c'est un investissement déraisonnable sur un territoire si étroit* ».

La politique sportive équipementière crée ainsi des offres pouvant être compétitives, processus accentué par l'impossible mutualisation d'une gestion qui a été déléguée aux communes, et qu'elles délèguent à leur tour, dans le cas des piscines, à un prestataire privé. Cette multitude d'intervenants va complexifier l'organisation et la mise en œuvre de l'action sportive de la COBAS.

1.1.2 Les communes de la COBAS en position d'associées rivales

Le dossier du plan piscine a été mené par la direction juridique de la COBAS. Dans le cadre du Contrat de Partenariat (CP), plus couramment nommé Partenariat Public Privé, « PPP », l'entreprise et le groupement sont choisis par une mise en concurrence suite aux appels d'offre (Chamming's, 2008). Une « commission réglementaire » désigne les candidats jusqu'au choix final. Suite à la consultation de la Mission d'Appui au Partenariats Publics Privés (MAPPP²³⁹), qui se cadre sur les contrôles de la Chambre Régionale des Comptes, le constat montre la contradiction entre la délibération de 2001 et celle de 2008 qui concerne uniquement « la construction ». Cette dichotomie est problématique pour l'agent en charge du dossier, la Directrice juridique de la COBAS, Gaëlle Chamming's : « *la MAPPP considère qu'il est prohibé de distinguer l'investissement du fonctionnement* », propos confirmé par plusieurs agents de la COBAS. Dès lors, le fonctionnement doit être intégré dans le CP.

Plusieurs solutions sont possibles. La première est une « signature à 4 mains », la création d'un groupement de commandes avec une convention constitutive : la COBAS et les trois communes, sans personnalité morale mais avec des garanties. Cette solution n'a pas été retenue du fait qu'elle augmentait les risques pour le titulaire en termes d'interlocuteurs, donc la prestation serait plus chère. De plus, cette démarche est longue.

La seconde était un CP restreint, avec le gros entretien et la rénovation (GER) porté par la COBAS et donc avec une DSP élargie, solution fragilisée du fait de la dichotomie adoptée par la COBAS.

²³⁹ Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (MAPPP), article L.2122-15 du Code général de la Propriété des Personnes publiques soumis à l'art.48 de la loi N° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariats.

La troisième, et celle retenue, est donc celle-ci : le CP est porté par la COBAS avec une convention de mise à disposition (annexe n°14), par la suite, sur la maintenance et la prestation de gestion. La gestion est donc réalisée par les communes, qui participent par fonds de concours.

Lors des réunions organisées par la COBAS, l' élu en charge des sports à la COBAS a sollicité chaque commune concernée pour exprimer leurs besoins sans leur imposer quoi que ce soit, ni un budget. Les communes ont évidemment émis leurs souhaits sans restriction : des bassins inox, des espaces de détente (hammam saunât), une fosse de plongée.

L'objectif étant, selon un directeur des sports, de « *faire remonter les besoins, donner un avis technique et suivre les aspects techniques* ». Certains agents des sports ont cependant le sentiment de ne pas avoir été réellement consultés. Ils ont simplement d'après l'un d'entre eux « *suivi le dossier* ». Les agents des services techniques ont été perçus comme « *plus entendus* », selon un directeur des sports.

Au regard des souhaits des communes, les élus conviennent que le budget global « *va exploser* ». Après la constitution du cahier des charges programmant chaque piscine en reprenant les volontés des communes, le budget proposé par le programmiste dépasse largement le budget estimé par la COBAS.

Des concessions ont alors été demandées aux communes. L'option inox a été retirée, jugée trop coûteuse. L'inox est en effet plus onéreux à l'achat, mais sur le long terme, il est perçu par les agents des sports, « *moins coûteux d'entretien* ». Les services municipaux confirment ainsi leur difficulté d'accepter qu'ils ne maîtrisent pas la construction de l'équipement : « *si cela avait été un projet communal, cela aurait été plus facile de répondre aux besoins, et on aurait argumenté pour de l'inox* ».

Les réunions entraînent la connaissance du projet des communes voisines et vont faire renaître des rivalités dans l'offre, rivalités contradictoires avec l'idée de complémentarité affichée. En effet, bien qu'il y ait eu des concessions sur certaines prestations communes, les Maires ont laissé paraître certaines rivalités, selon l' élu en charge des sports rejoint par plusieurs directeurs des sports : « *les communes voyant l'autre obtenir une qualité d'équipement et de bassins de tel niveau, ont souhaité la même chose, ne reflétant pas forcément le besoin du territoire* ». Les Maires négocient alors l'équité, selon un élu des sports « *la commune a ajouté à ses besoins deux lignes, tout ça parce que dans l'autre commune il y en a six* », montrant ainsi la concurrence dans l'offre proposée entre les deux communes.

Cette rivalité est intensifiée par la complexité que suscite, selon l'avis général (élu et agents) *« des frontières ténues qui vont être des conflits permanents entre « PPPistes », propriétaire, sous le contrôle de la COBAS et le délégataire, sous le pouvoir de la commune, qui n'est pas propriétaire avant 30 ans »*.

Les communes souhaitent ainsi la garantie d'être accompagnées dans la gestion et l'entretien. Ceci est confirmé par un élu dans la presse : *« la procédure de mise en concurrence est en cours et la ville connaîtra son délégataire, lequel sera aux côtés de la collectivité, de la conception à la livraison de l'équipement »*²⁴⁰.

Les communes ont le choix entre plusieurs options de gestion des piscines, mises à leur disposition respective : une régie directe ou une DSP. Pour les 3 piscines construites par l'agglomération, la gestion peut donc être différente. Avant le projet des piscines, les situations étaient diverses : la commune de Gujan-Mestras ne possédait pas de piscine, donc pas d'agents, ce qui n'était pas le cas des deux autres communes Arcachon et La Teste de Buch, qui avait alors opté pour une régie directe. Toutes ont finalement fait le choix d'un appel d'offre en DSP, premier point d'accord entre les Maires.

Bien qu'une interaction ait été notée dans le cahier des charges avec un tarif équitable pour l'accès à toutes les piscines pour les habitants de la COBAS, la crainte d'avoir différents prestataires s'est fait sentir par les directeurs des sports : *« les piscines seraient alors concurrentes et il y aurait une perte de l'économie d'échelle sur la gestion »*.

Les règles de concurrence des marchés publics vont cependant à l'encontre d'une concertation et les élus et agents le savent : *« s'il apparaît que dans les négociations de la DSP il y a une entente délictueuse, on peut être condamné »*.

Du fait de la gestion différente des piscines, une harmonisation tarifaire des entrées pour tous les habitants du territoire est compromise.

Cependant, les discussions informelles entre Maires, ou entre élus, masquées lors de réunions, où selon un élu *« on écrit projet piscine sur notre agenda, et pas choix du délégataire »*, ont pu permettre une concertation informelle du choix du prestataire.

La gestion d'un élément particulier à une seule piscine, la fosse de plongée, a été un critère permettant un choix commun de prestataire, selon un élu *« il fallait prendre un prestataire qui*

²⁴⁰ La Dépêche du Bassin, La piscine pour 2013, N°703, du 5 au 11 novembre 2009, p15.

savait gérer la fosse si on voulait être sûr de choisir le même prestataire ». La commune d'Arcachon, qui avait un club de plongée dans sa piscine a consenti à orienter son choix en ce sens, la commune de Gujan-Mestras elle, n'y avait pas d'intérêt, mais cela a fait consensus.

En conséquence, le même prestataire a été retenu, prestataire perçu comme « *du pain béni pour les communes* » selon l' élu en charge des sports, bien que le Maire de Gujan-Mestras a revendiqué suite à ce choix, sa décision sur sa commune, et notamment le fait de ne pas pratiquer de tarifs préférentiels pour les habitants de la COBAS, contrairement aux deux autres communes.

Ceci entraîne à nouveau l'étonnement de la population pour un équipement construit par l'agglomération, mais la volonté d'imposition du pouvoir de décision du Maire sur sa commune importe davantage, l'équipement étant revendiqué municipal dès le départ.

1.2 La négociation comme règle d'attribution des subventions

La COBAS a décidé de son intervention en matière de subventionnement des clubs sportifs répondant aux critères définis dans la délibération. La subvention de fonctionnement se différencie de la subvention d'investissement : elle sert soit à financer une insuffisance de recettes, soit à aider la réalisation d'activités (Bayeux, 2001).

La COBAS met en place des conventions (annexe n°15) pour les subventions de fonctionnement dont l'objectif est « *le développement de la discipline sur le territoire* ». Cette convention s'ajoute à celle de la commune, qui poursuit le même objectif sur son territoire, avec pour la plupart, des objectifs plus détaillés dans les conventions communales, le « *cumul légal* » des subventions devient un « *art subtil consistant à jouer avec les frontières de compétences* » (Landot, 2011).

L'agglomération intervient ainsi sur le même axe que celui des communes, à savoir sur les sports de compétition et sur la jeunesse (Bayeux, 2006)

Il peut être admis par le législateur que l'intercommunalité soutient l'élite sportive, selon le principe de subsidiarité, mais cela implique que les communes stoppent leur subvention en faveur de club disposant d'élites, selon le principe d'exclusivité, remis en question du fait du soutien pérenne des communes sur cet axe.

Parmi les associations soutenues par la COBAS au titre d'une subvention de fonctionnement, trois ont leur siège social à Arcachon, sept à La Teste, trois à Gujan et deux au Teich. La majorité des négociations vont être en présence de l' élu en charge des sports de la COBAS, mais certains clubs sportifs vont directement négocier avec le Maire de leur commune pour des « faveurs » intercommunales.

1.2.1 Des outils d'aide à la décision ignorés

Des réunions régulières ont lieu entre les Maires des communes, notamment lors des réunions de « bureau » (réunion entre 4 Maires) après les commissions et avant passage des décisions en conseil communautaire.

Concernant les projets sportifs, la délibération mentionnait la réunion du comité de pilotage, comité dit « expert », composé des élus en charge des sports pour se concerter sur les demandes des clubs et faire des propositions. Ce comité expert sera mené par l' élu en charge des sports de la COBAS, qui, fort de sa multipositionnalité et d'un lien affectif avec les autres élus, saura garantir les intérêts à chacun et les propres intérêts de sa commune.

Des fiches synthétiques (annexe n°16) ont été réalisées à destination de ce comité, en tant qu'outil d'aide à la décision. Elles font la synthèse du dossier de demande de subvention, indiquant la provenance des licenciés, le budget de l'association et le projet sportif de la saison sportive justifiant la demande et le montant. Ces fiches sont ensuite présentées à l' élu en charge des sports qui y met un avis, après consultation des adjoints aux sports, avant la décision définitive du Président. Selon l' élu en charge des sports, *« le montant de la subvention sera fonction des besoins du club, proportionnel au budget de celui-ci, et il peut changer en fonction de l'analyse des besoins du club »*.

Celui-ci est décidé, selon les élus, en fonction du budget du club et selon les disciplines, les budgets sont différents : *« les clubs de sports collectifs ont un budget souvent important »*. De plus, selon les élus, *« les sports collectifs sont plus impactant pour une collectivité »* attestant les besoins d'image et de promotion de l'action intercommunale.

Les fiches synthétiques indiquent également la répartition des dépenses et recettes de l'association, permettant notamment de regarder les sommes engagées en salaires, primes ou défraiement, en investissement de matériel, en frais de déplacement et de connaître leurs recettes, le total de leurs subventions, de l'organisation de manifestation et des partenaires.

Ces fiches ne vont cependant peu servir à la décision. L'observation montre que cet outil a été peu approprié par les élus de la COBAS. Il se transforme alors en simple tableau, avec les subventions accordées l'année précédente, le montant de la demande et l'avis du vice-président (annexe n°19).

Lors de l'analyse des dossiers de demande de subvention, la COBAS s'appuie en conséquence sur les subventions versées par les communes (annexe n°9), qui fournissent chaque année leur « tableau de subventions », ceci permettant de connaître les montants accordés. Ces tableaux rappellent les décisions du conseil municipal de chaque commune en matière de subventions annuelles aux associations.

Lorsque l'on compare l'évolution de ces budgets, avant et après la prise de compétence et l'intervention dans le fonctionnement des associations, on remarque que toutes ont maintenu la subvention, et surtout, le montant. Mais la subvention de la COBAS n'est pas calculée en fonction de ce montant, il est juste indicatif et permet de vérifier que la commune soutient le club en accord avec la délibération.

Malgré la reconnaissance par la COBAS d'un comité expert, les élus pensent « *qu'ils n'ont pas pour consigne de travailler ensemble* », ce qui semble « *dommage* » pour certains d'entre eux: « *on se réunit de façon informelle, en allant manger ensemble ou on se voit lors des matchs de rugby* ».

Les élus privilégient ainsi les relations informelles, amicales, basées sur le sport et notamment la passion en commun du rugby. Concernant le quatrième adjoint des sports de la ville du Teich plus en retrait dans le sport du fait de l'inexistence de service des sports dans sa ville, un élu s'exprime « *on s'entend bien et la couleur politique ne compte pas, mais le sport n'est pas forcément sa passion, encore moins le rugby* ». Il entretient des relations cordiales avec les autres adjoints mais avoue « *ne pas avoir d'opportunités de travailler sur des projets communs* ».

Il n'y pas d'analyse conjointe des subventions attribuées aux associations et selon un Maire « *chaque ville détermine ce qu'elle veut donner à un club, la COBAS suit ou peu importe* ». Les directeurs des sports s'accordent à dire, quant à eux, qu'un « *consensus serait souhaitable* ».

Bien que « *vivement critiqués* », selon l'élue en charge des sports, « *les critères ont su créer les conditions pour que les disciplines soient aidées au niveau qu'elle le mérite, pour bien*

fonctionner ». La politique sportive est ainsi volontaire dans l'aide au développement des clubs, selon les disciplines que les communes souhaitent soutenir, quels que soient les critères définis.

Le montant d'attribution est en réalité un critère, pour un élu en charge des sports « *qui n'est pas objectif* ». Il tient à « *la notoriété de la discipline plus qu'à la réalité de la population touchée, la décision de soutien est due à la vie du club, de son implantation et son rayonnement* ». Il y a une dimension politique évidente, selon un autre élu : « *c'est le choix du prince* ».

1.2.2 Une attribution de subventions sous contraintes

Il n'y a donc pas, sur ce territoire comme sur d'autres (Honta, 2010b), de grille clairement établie mais, d'après un élu en charge des sports, il y a « *déjà des habitudes, ce sont des discussions, en fonction de leurs besoins, de leur budget* ».

Selon leur rapport avec les dirigeants des clubs sportifs, les Maires s'impliquent directement ou laissent l'élu en charge des sports le rôle d'accompagner les clubs dans un éventuel projet de regroupement.

Pour certains regroupements, notamment pour les clubs de sports collectifs, les élus s'impliquent davantage pour essayer de convaincre les dirigeants, avec des arguments sur l'utilisation des terrains et créneaux des salles par exemple : « *on essaye de les convaincre et de faire parler la raison plutôt que le cœur* » (un élu en charge des sports).

Dans certains cas, les projets de fusion permettent d'organiser la discipline sur le territoire, selon les volontés des communes, les Maires et élus souhaitant parfois réorganiser la pratique en maintenant au profit de commune : « *déplacer la discipline dans une autre commune, pour fédérer les jeunes sur un site et les compétiteurs sur un autre* ». Ils cherchent ainsi à garder sur leur commune les profits amenés par l'aspect compétitif, l'organisation de matchs et les retombées d'image et déplacer la pratique de masse sur les communes voisines.

Les dirigeants ont cependant un conseil d'administration qui garde un pouvoir de décision que les élus ne peuvent ignorer. Ces derniers ont alors quelques moyens de pression : l'utilisation des équipements et les subventions. Selon un élu en charge des sports « *c'est presque du chantage à la subvention* », bien qu'ils ne peuvent faire de discrimination quant à l'utilisation

des équipements par les associations, c'est-à-dire ne pas porter atteinte aux principes d'égalité de traitement entre usagers.

Dans le cadre de la réalisation du SPOT, la COBAS a contraint les clubs de surf, futurs utilisateurs de fusionner, afin, selon l' élu en charge des sports de « *fédérer la discipline* » au sein de l'équipement. L'argument était l'autorisation délivrée pour circuler en 4x4 sur la plage aux seuls résidents de l'équipement. Les clubs n'ont donc pas eu le choix que de fusionner pour continuer leur activité. Un des clubs est resté cependant en pratique de loisirs, sous forme de clubs des anciens.

Ainsi, les élus peuvent agir sur les autorisations, les mises à disposition d'équipements et les subventions pour convaincre les clubs du changement et des effets d'aubaine que la coopération peut susciter pour eux également.

Certains élus cèdent face à l'individualisme des clubs et leurs arguments en ce sens, sont plus forts que les arguments de fusion en faveur des sportifs « *il devient difficile de fusionner, à cause des guerres de cochets qui datent du siècle dernier* » (Un dirigeant d'association sportive).

Les Maires restent ainsi en retrait dans certains cas de regroupement et ce, d'autant plus quand leur club fonctionne bien sur leur commune : le regroupement des deux clubs d'athlétismes se discutent entre Présidents respectifs, bien que les entraîneurs résistent. Il en est de même, selon un dirigeant de club, pour les clubs de natation.

Dès les premières subventions attribuées, les clubs vont apprendre l'existence d'aides financières par l'EPCI par le biais, notamment, de la presse. Dès lors, certains clubs œuvrent à de véritables stratégies afin de répondre, d'une manière ou d'une autre, aux critères, pendant que d'autres continuent de rester plutôt sur une logique plus « *individualistes* » et en marge du mouvement intercommunal (Honta, 2007a).

La majorité des dirigeants de clubs demandeurs, entretenant des relations de type « face-à-face » avec les élus locaux, arrivent à composer avec les critères initialement fondés pour être éligibles aux aides intercommunales. Ceci témoigne de négociations entre dirigeants sportifs et la CA, marquant ainsi une reconfiguration progressive de l'action sportive locale à cette échelle, sans cependant bouleverser le rôle prépondérant des communes en la matière.

Les clubs vont alors agir de la même façon que les communes : l'intégration est difficilement acceptable, mais la coopération sous forme d'entente l'est plus, d'autant qu'elle permet également des financements nouveaux et donc des perspectives de développement.

L'apprentissage de l'intercommunalité s'opère en conséquence également au sein du mouvement sportif local.

2. Les résistances du mouvement sportif local : impacts sur la mise en œuvre de la politique sportive communautaire

Malgré un budget ambitieux en matière de soutien au fonctionnement des clubs (annexe n°17), les critères de subventionnement ne vont pas toujours être appropriés selon les disciplines. Ainsi, l' élu en charge des sports, en position d'intermédiaire, va apporter des solutions et inventer des nouveaux montages en concertation et en négociation avec les clubs et sous couvert du Président de la COBAS.

2.1 Des interventions dépassant l'intérêt communautaire pour satisfaire le mouvement sportif

Bien que les demandes soient traitées au « cas par cas », on observe de nouveaux modèles d'organisation du mouvement sportif, selon la nature des disciplines, sports collectifs ou individuels qui émergent. Pour la COBAS, les conventionnements vont être l'occasion de légitimer ses interventions (Bayeux, 2012a).

2.1.1 Des clubs uniques : un critère invisible mais qui assure le respect des autres critères

Lorsque la demande provient d'un club « unique », c'est-à-dire d'une seule association représentant la discipline sur le territoire, le club peut correspondre rapidement à tous les critères, dès lors qu'il justifie une pratique compétitive, de la présence d'une école de formation et qu'il soit connu des communes et soutenu.

Tel est le cas pour l'Aviron Arcachonnais qui justifie de l'unicité et de ce fait, selon l' élu en charge des sports « *de son caractère intercommunal, par la provenance des licenciés des 4 communes* ». Dès lors, la provenance des licenciés devient un critère qui justifie les

interventions auprès de ce type de clubs, même si les montants d'attribution peuvent être très variés (de 1500 à 20000 euros) par rapport à d'autres.

Certains clubs situés sur la commune de La Teste de Buch vont être aidés par la COBAS : le club de volley-ball, de badminton et d'escrime, soutenus par l'élue municipale de la commune, à la fois élue en charge des sports de l'agglomération. Le tir à la cible et le tir à l'arc sont à nouveaux soutenus, comme ils l'étaient durant le district.

Les besoins de l'Aviron Arcachonnais sont cependant davantage matériels que financiers, ce qui va poser problème à la COBAS. La subvention de la COBAS est demandée, selon un dirigeant sportif, dans le cadre de l'investissement de la flotte *« pour investir dans le renouvellement des bateaux, l'aide de la COBAS a été précieuse »*, et également pour *« l'achat d'un véhicule »*.

La COBAS ne souhaite pas, selon l'élue en charge des sports à la COBAS que la *« subvention serve à l'achat de matériel, mais dans un cadre plus large de fonctionnement. »*

Le club souhaite en effet bénéficier d'une aide, dans la continuité du soutien apporté par la commune d'Arcachon, comme le précise l'un des dirigeants: *« on utilisait un véhicule de la Mairie mais quand celui-ci nous a lâché, il nous en a fallu un autre »*. Le Maire d'Arcachon, alors Président de la COBAS va aider le club par une subvention exceptionnelle, qui va être attribuée pour l'achat d'un véhicule, bien que la COBAS, selon un des élus *« ne souhaite pas que cela se sache »*.

La délibération (annexe n°18) n'indique donc pas que la subvention va servir à acheter un véhicule, mais à *« l'investissement en matériel »*²⁴¹. Les élus en charge des sports avaient déjà discuté de ce dossier, l'un d'eux confirmait : *« sans l'ébruiter, on va essayer de négocier l'utilisation avec l'association de voile pour la section voile du lycée »*. La crainte était alors d'afficher un soutien en matériel qui pouvait susciter des demandes de la part des autres clubs, tous confrontés à cette problématique.

Bien que la COBAS s'était fixée une règle, celle-ci admet dès les premières subventions des exceptions que relèvent les élus *« c'est facile de dire oui mais il faudra qu'on arrive à dire non, tout le monde va vouloir la même chose »*. La COBAS sollicite alors le club pour sa discrétion : *« on nous a demandé de rester discret pour éviter les sollicitations des autres clubs »*.

²⁴¹ Délibération de la COBAS n° 11-108 du 2 mai 2011.

Club unique sur le territoire, le club représentant la discipline de patinage artistique, situé sur la commune de Gujan-Mestras n'a pas suscité la même réflexion. Pour cette association, la COBAS a tout d'abord cherché le regroupement avec les clubs de roller et de rink hockey, avant de convenir que les disciplines étaient différentes et de tenter de mettre en commun, selon un agent de la COBAS *« une école de formation commune », pour apprendre aux jeunes à faire du patin, avant de se spécialiser »*.

La présence d'un club de rink hockey à La Teste de Buch, ne souhaitant pas fusionner avec celui de Gujan, les disciplines étant là aussi différentes, a fait échouer le projet de regroupement.

Cette recherche de regroupement s'explique par la volonté initiale de favoriser l'usage partagé des associations utilisatrices de l'équipement, sur la commune de Gujan-Mestras, selon le Maire : *« on a essayé de trouver une solution pour une gestion commune de la salle, de notre côté, je crois que maintenant on y est arrivé »*.

Le club de patinage s'avérera être éligible seul, du fait qu'il soit le seul à représenter la discipline sur le territoire.

L'élú en charge des sports de Gujan-Mestras va alors être un défenseur de ce club situé sur sa commune et, lors d'un repas avec ses homologues de La Teste de Buch et de Gujan-Mestras, (l'adjoint en charge des sports du Teich étant moins présent lors de ces réunions informelles), en négociant le montant d'attribution auprès de l'élú en charge des sports de la COBAS.

Selon l'élú représentant la commune de Gujan-Mestras *« il faudrait au minimum 15 000€ car ils ont un éducateur à payer, du matériel et beaucoup de déplacements du fait du haut niveau »*. L'élú de la COBAS rétorque cependant *« le patin est le premier club de France, mais il faut relativiser, c'est plus facile du fait du nombre de clubs de patins à roulette »*. L'élú avance ici les différences de notoriété entre les disciplines et la difficulté de définition du haut niveau. S'engage alors une discussion, sous forme de relation commerciale, un jeu de séduction de l'élú de Gujan-Mestras pour obtenir l'accord de l'élú de la COBAS, ce dernier étant en position de négocier auprès du décideur, le rendant ainsi, dans cette relation face à face, en position dominante. L'élú en charge des sports s'engage alors à obtenir la subvention auprès du Président, et l'obtient : une subvention à la hauteur de 20 000 euros sera attribuée au club par la COBAS.

Ce dossier servira finalement à satisfaire les élus de la commune du club, argument avancé par un des élus: *« le Maire de Gujan-Mestras sera contente, la COBAS versera une subvention à son club »*.

Le Maire du Teich se lance, quant à lui, peu à peu dans les négociations, malgré l'absence de son représentant dans les négociations entre élus, il s'exprime ainsi : *« quand je vois qu'on donne 100 000 euros à des clubs, je me dois d'arrêter d'être vertueux, et d'essayer de faire financer mon club, d'autant que la subvention va être marginale »*. Il avance alors l'argument de la distribution des aides par communes : *« on est dans l'esprit initial d'un financement par commune : du fait de ne pas avoir demandé d'investissement, j'ai soutenu la demande, comme les autres, d'une aide au fonctionnement du club »*. Le club d'escalade du Teich bénéficiera ainsi d'une subvention, avant même que l'association ait lancé son activité.

La sélection des associations soutenues par la COBAS (annexe n°19) laisse entrevoir les négociations entre municipalités du fait d'un certain équilibre dans le nombre de clubs aidés par commune. Celle de La Teste de Buch ayant une position privilégiée dans ce choix, du fait de la multipositionnalité de l' élu en charge des sports, mais aussi parce qu'elle regroupe également le nombre de clubs le plus important du territoire.

2.1.2 Des enjeux d'image plus forts que les critères d'intervention définis

Dans le cas du handball, l'anecdote montre la façon dont la COBAS contourne les critères de l'intérêt communautaire lorsqu'elle veut intervenir sur une action où sa légitimité est questionnée.

Il existe deux clubs de handball sur la COBAS. L'un émanant d'une fusion entre Arcachon et La Teste de Buch (Arcachon-La Teste Handball Club) et l'autre, au Teich (Handball Club du Teich). Le club du Teich ne souhaitant cependant pas intégrer la fusion, le club d'Arcachon La Teste est bloqué, selon la Présidente, *« les dirigeants du club du Teich sont fermés, alors qu'on pourrait mutualiser les effectifs et avoir un super club »*, et ajoute l'argument financier à l'argument sportif : *« unir nos forces et nos budgets aurait été intéressant »*.

Le club d'Arcachon-La Teste ne pouvait donc pas bénéficier de subventions au regard du critère du portage qui n'était pas respecté, car pour être éligible, le club devait regrouper trois communes.

L'anticipation des réactions de la part de l'association du Teich a retenu l'intervention de la COBAS, le Maire du Teich faisant la remarque, selon ses propos: « *il faut 3 clubs, si vous subventionnez celui du Teich, vous serez en accord avec la politique sportive* ».

Pour intervenir, la COBAS va tout d'abord tenter de justifier l'éligibilité du club par rapport à la provenance des licenciés et verser une subvention de 6000€ au club. Selon les arguments de l'élu en charge des sports, reprenant celui réservé aux clubs uniques : « *il y a des licenciés d'Arcachon, La Teste, Gujan, et aucun club à Gujan, donc les 3 communes sont réunies* ²⁴² ».

Le club de handball du Teich recevra par la suite une subvention de 3000€²⁴³, malgré l'absence d'ententes entre les deux clubs.

La demande, en parallèle, d'aide de la part du club de Mios-Biganos Bassin d'Arcachon (MBBA), situé sur le territoire de la COBAN, seul club de « haut niveau » à l'échelle du Pays, va donner une autre suite au dossier.

Malgré l'unanimité des élus sur l'illégalité de verser une subvention à un club qui n'est pas situé sur le territoire, l'un s'exclamant « *nous n'avons plus qu'à subventionner le club de rugby de Bègles* », le Président de la COBAS souhaite soutenir le club de Mios-Biganos, ayant été sollicité par le Président du Conseil Régional d'Aquitaine et justifiant: « *c'est la démonstration d'une nécessité d'une grande intercommunalité qui aurait vocation à aider les clubs sportifs de haut niveau* ».

La Région est pourtant intervenue suite au soutien en faveur du club par le Député-maire de la commune du Teich²⁴⁴. Malgré son refus de soutenir le club du fait qu'il ne soit pas sur le territoire de la COBAS, sa position de Conseiller Général le contraint à soutenir le club, du fait que ce dernier soit sur le territoire d'intervention du député et à solliciter ainsi le Conseil Régional. Ces contradictions dans les soutiens sont la conséquence des cumuls des mandats et à la difficulté de concilier des intérêts territoriaux qui se chevauchent.

Faute d'un budget à la hauteur des exigences de la Ligue Féminine, le Maire de Mios intervient : « *j'ai sollicité tous mes collègues du Bassin mais il y a un problème de compétences* »²⁴⁵. Pourtant, le subventionnement ne s'apparente pas, selon la préfecture, comme une compétence propre mais un prolongement de celle-ci et les trois EPCI disposent

²⁴² Délibération n°09-281, demande de subvention pour Arcachon-La Teste handball club, annexe n°22.

²⁴³ Délibération n°10-238 Attribution de subventions, annexe n°23.

²⁴⁴ Sud-Ouest, *Le bonjour du survivant*, 20 octobre 2009, p 15.

²⁴⁵ Sud-Ouest, *Handball : les élus sur le banc de touche*, 7 avril 2009, p14.

de la compétence dans leurs statuts. En raison de volonté politique en faveur du club de Mios Biganos, la COBAN versera finalement une subvention de 30 000€.²⁴⁶

La COBAS va suivre, au travers d'une subvention exceptionnelle dans le cadre de la communication (annexe n°20) dans un premier temps, puis, va trouver un montage afin de verser, une subvention de fonctionnement au club.

Certains élus proposent alors « *un club à l'échelle du pays* », au niveau du regroupement mais selon un dirigeant de club « *cela est trop compliqué sur un territoire aussi grand, et la fédération ne le souhaitera pas, les niveaux de clubs sont trop différents* ».

La COBAS, tente ainsi d'imposer un regroupement, selon la Présidente du club de Handball d'Arcachon-La Teste : « *dans un premier temps, le Président m'avait fait part de son accord personnel pour l'octroi de cette subvention à hauteur de 60 000, lors de sa visite à Biganos, à l'occasion d'un match du MBBA [...] puis les services de la Direction Générale de la COBAS nous précisait qu'il conviendrait de se rapprocher du club de handball d'Arcachon-La Teste pour justifier de l'intervention de la COBAS, [...] il nous fut cette fois rétorqué qu'il convenait désormais de présenter des actes de fusion concrets* ».

Devant l'impossibilité de fusionner des clubs de différents niveaux selon le règlement fédéral de handball²⁴⁷, le club de Mios-Biganos essaie à son tour de proposer un montage par le biais d'une SAOS.

Le rôle du mouvement sportif est ainsi questionné par les élus du fait d'un budget de fonctionnement imposé aux clubs selon le niveau : « *la ligue veut faire des affaires*²⁴⁸ », remettant en question le soutien du mouvement sportif et le rôle de ses services déconcentrés.

La nécessité, selon un dirigeant de club « *d'une aide urgente pour conserver la place du club en élite* » amènera la COBAS à verser une première subvention par le biais des actions de communication : « *dans le cadre de la valorisation de ses actions en matière de politique sportive*²⁴⁹ » et du fait que le club organise des matchs sur une commune du territoire, les élus justifiant : « *les gens ne s'en plaignent pas, ils voient « bassin d'Arcachon » sur le maillot ils sont contents* ».

Cette intervention a suscité de nombreuses réactions de la part des élus : « *c'est bien mais c'est cher pour des t-shirts et des photos* », « *légalement la COBAS ne peut pas subventionner le club de Mios-Biganos, alors on utilise le prétexte de la communication pour faire passer le*

²⁴⁶ Statuts de la COBAN adoptés le 18 novembre 2003.

²⁴⁷ Article 21 règlement fédéral Handball.

²⁴⁸ Article SudOuest, *Le bonjour du survivant*, 20 octobre 2009, page 15, op. cit., p196.

²⁴⁹ Délibération n°10-111 Convention de partenariat Association Handball Club de Mios-Biganos, 18 mai 2012.

dossier » ou encore « la promotion sera difficile, maintenant que la saison est terminée ! ». Deux conseillers communautaires ont voté contre²⁵⁰ : selon un élu en charge des sports « c'est une subvention au feeling, à l'affectif ». En effet, selon un agent de la COBAS, si la subvention « avait été attaquée par le contribuable, il aurait eu des chances, dans le pénal, de la faire tomber ».

Cette opération ponctuelle, au titre de la communication, a été une solution temporaire. La COBAS est intervenue légalement dans la promotion de son image, jugée possible quelles que soient les compétences transférées ou déléguées à l'EPCI (Lagarde, 2009).

Face aux critiques de la décision adoptée, la COBAS a proposé une alternative au club : celui d'une entente conventionnelle, en échange d'une subvention, pouvant être reversée aux différents clubs, par une structure relai, plus légitime à recevoir la subvention, le club d'Arcachon-La Teste.

En effet, une association est autorisée à reverser à une autre association (par convention) une subvention accordée par une CT dès lors que celle-ci l'y autorise (Bayeux, 2011).

La proposition consistait à verser une subvention au club d'Arcachon-La Teste Handball club, qui reverserait une partie au club de Mios-Biganos (un montant de 60 000 euros) et au club du Teich (6 000 euros).

Ainsi, les clubs du Teich et de Mios-Biganos reçoivent la subvention par le club d'Arcachon-La Teste, selon la dirigeante « ils m'envoient les documents pour avoir leur paiement ». Elle ajoute concernant le club du Teich, retissant à la fusion : « ils sont venus quand ils ont été convoqués par la COBAS et ils se sont laissés portés, passivement ».

La délibération est votée, selon un élu par « solidarité avec les sportifs » bien que le Président « ne recherchait pas une unanimité »²⁵¹.

Ainsi, tous les clubs de la discipline bénéficient d'une aide de la COBAS, sans entente ni regroupement, mais uniquement par le biais d'une convention tripartite²⁵², qui devait permettre aux deux clubs du territoire de tirer profit de l'expérience sportive du club de Mios-Biganos, mais qui n'a pas de réelle existence dans la pratique, car selon un dirigeant « cela

²⁵⁰ La Dépêche du Basin, *La COBAS est-elle hors jeu ?*, 21 mai 2010, p5.

²⁵¹ Sud-Ouest, *Une possible fusion avec le hand de Mios*, 30 juin 2006, p14.

²⁵² Convention tripartite annexée à la convention de fonctionnement, annexe n°5.

n'a rien apporté aux clubs du territoire, c'était une façon d'aider la famille qui gérait ce club élite et d'aider les clubs d'ici». La convention a d'ailleurs été rédigée à la hâte et sans réelles conditions d'application.

L'année suivante, le club a finalement créé une entente avec la ville de Bègles, à proximité de Bordeaux, expliquée par un dirigeant *« une SAOS est née avec Bègles, une structure professionnelle pour des équipes en national, qui gardent leur structure amateur et vont créer un centre de formation, dans 4-5 ans pour évoluer à ce niveau, ce sera obligatoire »*.

Ce montage aurait pu se faire sur le territoire de la COBAS avec les deux autres clubs mais, selon la Présidente du club d'Arcachon La Teste *« nous n'avions pas le budget pour cela »*.

Maintenant que le club ne jouera plus les matchs sur le territoire, un agent de la COBAS s'exprime : *« le club se désengage, il n'y a plus aucune raison de le soutenir »*, et ajoute *« le déménagement aide au retrait, le changement de Président également »*.

Les élus s'opposant au financement de ce club ont été satisfait de pouvoir constater que finalement, *« pour un grand club du bassin, ils ont eu un grand club de bordeaux »*.

La COBAS a souvent recours aux « partenariats communication » afin de verser une subvention dans un cadre qui ne recouvre pas la compétence, tout comme beaucoup d'autres CA (Cattiaux, 2009), dans la mise en œuvre de prestations de services ou d'achats d'équipements pour les clubs amateurs²⁵³.

En outre et pour aider une sportive de haut niveau, la COBAS a mis en place un système de « parrainage » en lui octroyant le titre de « marraine sportive » et du développement durable afin de lui verser des aides pour sa préparation aux JO de 2012. Cette opération présente sur ce territoire, comme sur bien d'autres, peut ainsi être considérée comme une *« une manière de s'offrir une image positive à moindre coût »* (Bigot, Hélias, 2011).

Pour l'heure, cette initiative n'a pas été menée pour d'autres athlètes. Reste que le magazine COBAS a également pris le relais sur cette promotion des sportifs de haut niveau, bien que cela ne soit pas dans sa compétence, mais davantage pour l'image valorisante qu'ils dégagent sur et pour ce territoire.

Les élus vont être sollicités par les disciplines pour des financements, et malgré les règles du jeu qu'ils s'étaient fixées, ils vont être amenés à assouplir leurs critères selon leur volonté

d'intervention et celle notamment, du Président de la COBAS, notamment pour promouvoir cette dernière. L' élu en charge des sports va ainsi relayer les propositions des clubs sportifs, recherchant des alternatives au changement.

2.2 Les alternatives du mouvement sportif local aux fusions de clubs

Il existe, sur le territoire, plusieurs associations de sports individuels et collectifs, d'organisations et de configurations différentes, qui, malgré les insistances et les tentatives de la part des élus, ne parviennent pas à s'entendre ou sont confrontées à des problèmes organisationnels trop importants. Les revendications du mouvement sportif sont actives, tant au niveau du club, qu'au niveau des organes de la fédération. Les règlements fédéraux peuvent en outre parfois compliquer les projets de regroupement. Plus généralement, les négociations entre les acteurs de l'intercommunalité sportive et le mouvement sportif vont susciter des changements organisationnels au sein des associations sportives locales.

2.2.1 Des compromis pour légitimer l'intervention communautaire

Afin de soutenir les clubs, la COBAS va chercher des solutions pour légitimer son intervention au regard des critères définis. Face à l'échec de la fusion, bloquée par le refus de certains clubs, la COBAS va mettre en place des dispositifs conventionnels permettant d'acter des ententes : les règles du jeu vont donc évoluer entre les acteurs.

Le montant de la première subvention a été abordée dans la commission précédant la délibération du Conseil Communautaire : il s'agissait de « *verser une aide de 100 000€ au RCBA, Rugby Club Bassin d'Arcachon* », qui regroupait alors le club d'Arcachon et le club de La Teste de Buch, en admettant, selon un élu, que le troisième club, celui de Gujan-Mestras « *pourra rejoindre la fusion plus tard* ». La volonté initiale était de faire de l' emblématique et également, de soutenir la discipline du rugby qu'ils affectionnent.

Les élus de la COBAS n'avait pourtant pas prévu que le club de Gujan-Mestras refuserait la fusion, et qu'ainsi, le club regroupant Arcachon et la Teste ne répondait plus au critère du « portage de 3 communes ».

En conséquence, le RCBA « *dérogeait à la règle* » en ne retenant que deux critères sur trois ce qui suscita chez les élus une certaine opposition : « *cela nous amènera à déroger d'autres*

fois ». Les directeurs des sports des communes s'accordent à dire, confortant les interrogations générales sur ce critère : *« finalement on s'est rendu compte qu'il n'en fallait que deux »*.

La COBAS se défend alors, en expliquant que, selon l' élu en charge des sports, les *« critères sont non cumulatifs »*. Lors de la réunion du « comité de pilotage sport », présentant la délibération (annexe n°21), plusieurs élus interviennent concernant la complexité du respect du critère de trois communes sur quatre, cependant *« il est décidé de prendre en compte l'importance des autres critères relativisant ce dernier et légitimant l'intervention de la COBAS »*.

Du fait du soutien communal pérenne, aucune économie n'est réalisée en faveur des communes, et à l'inverse, les clubs ont reçus une subvention supplémentaire, selon un dirigeant : *« on avait peur de perdre notre subvention de la commune, mais l' élu nous a rassurés »*. En effet, si l'agglomération s'était substituée aux communes en ajoutant sa propre subvention, la subvention du rugby serait montée à 220 000 euros.

Concernant le montant attribué à l'association, justifié au regard du budget de l'association, *« il est tout de même précisé que la subvention pour les années à suivre dépendra de la gestion et de l'évolution du club »* lors de la commission. Les élus s'accordent à dire *« s'il n'y a pas de résultats, on diminuera les subventions car nous sommes les seuls à subventionner un club de D3, on peut dire qu'on est sur le podium des subventions! »*.

La COBAS pose cependant des limites dans le soutien à ce club : suite à un courrier en date du 20 novembre 2012 demandant 15 000 euros de subvention exceptionnelle afin que le club puisse « équilibrer nos comptes », (48 000 euros de déficit pour 35 000 euros de défraiement) la COBAS répond que *« le budget n'est pas extensible et ne nous permet pas l'attribution d'une subvention exceptionnelle en raison des excellents résultats sportifs de votre association, que je félicite, par ailleurs »*²⁵⁴.

Ces critères sont critiqués, selon le Maire de l'opposition *« ce ne sont pas critères objectifs, selon le niveau »*.

Bien que les objectifs sportifs n'aient pas été atteints, les montants n'ont pas été diminués. Les présidents de clubs adoptent en effet des techniques de protection, en négociant en face en

²⁵⁴ Courrier de la COBAS en date du 28 décembre 2012.

face avec le Président, qui est également le Maire de leur commune. Certains dirigeants des clubs contournent par ailleurs l'élu délégué aux sports de leur commune ou l'élu en charge des sports de la COBAS, ce qui réduit le rôle de ces derniers dans les décisions (Honta, 2010a, 117). Les relais les plus pertinents pour accéder à la COBAS sont alors les Maires, pour les dirigeants de clubs.

Afin de légitimer la subvention, la COBAS décide d'imposer au RCBA, au travers d'une convention, le reversement d'une partie de la subvention à la structure de formation jeunesse du SBAR, regroupant les jeunes du territoire, dont les jeunes du club de Gujan-Mestras. Le regroupement chez les jeunes a été impulsé par les clubs eux-mêmes.

Cette configuration va également être proposée par la suite pour le football, du fait que les trois communes n'aient pas fusionné dans un premier temps : le club de La Teste de Buch ayant refusé la fusion avec celui du Football Club Bassin d'Arcachon Sud (FCBAS), qui regroupait déjà Gujan-Mestras et Arcachon.

Concernant cette discipline, les élus ont également voté une subvention à hauteur de 100 000€, en annonçant la baisse pour l'année suivante à 80 000€, si les résultats ne suivaient pas.

Deux clubs de football existaient sur Arcachon entre les Jeunes de Saint Ferdinand et la section football du Sport Athlétique Arcachonnais (SAA) qui ont fusionné en 1970, puis nommé Football Club d'Arcachon, pour « *mieux identifier la discipline* », selon un dirigeant de club.

Ce regroupement était à l'origine sportif et à l'initiative des clubs, selon un Président: « *à Arcachon on n'avait pas les capacités d'avoir des jeunes* ».

Selon les présidents successifs, le projet de fusion était parfois avec Gujan-Mestras, parfois avec La Teste de Buch. Le club fusionne finalement en 2004 avec celui de Gujan-Mestras avec pour nom le FCBAS Football Club Bassin d'Arcachon.

Sous l'impulsion des dirigeants en place, soutenus par les maires adjoints des sports des communes, les deux clubs fusionnent totalement. Seule la commune de La Teste de Buch ne souhaite pas entrer dans le regroupement. Le club envisageait alors d'intégrer le club de La Teste, selon un dirigeant « *un jour ou l'autre* ».

Le FCBAS a été soutenu par la COBAS alors que celui-ci rencontrait des difficultés financières, selon le Président du club: *« le club faisait l'objet d'un redressement de l'URSAFF, et on avait besoin d'aide pour le club puisse continuer de vivre »*.

L'aide de la COBAS a selon lui contribué au redressement du club : *« en réduisant les indemnités aux joueurs, avec une meilleure gestion et avec l'aide de la COBAS, le club s'est peu à peu redressé »*.

La COBAS a ainsi aidé le club « à survivre », contredisant ainsi le discours de l' élu en charge des sports.

Le club de La Teste de Buch a fini par rejoindre la fusion, en 2013, selon un Maire *« les trois clubs réunis c'est un miracle »* bien que le conseil d'administration du club souhaite déposer un *« recours »*.

Si le club de la Teste de Buch intègre la fusion, selon un élu des sports *« c'est qu'ils sont dans le rouge dans leur compte »* et *« qu'ils doivent être incapables de présenter des équipes premières »*.

Les clubs montrent ainsi que leurs résistances au regroupement ne s'effacent que sous la contrainte financière.

Du fait du regroupement avec le club de La Teste de Buch, selon un Maire *« le club répond à tous les critères »*. La COBAS a en conséquence versé pendant 5 ans, selon un directeur des sports *« une subvention alors que le club ne répondait pas à tous les critères »*.

Ainsi, les critères ne sont en fait qu'une règle affichée mais dans les coulisses, la règle du jeu repose sur les échanges entre les différents acteurs.

Le refus de fusionner des clubs s'expliquent, comme celle des communes, par la peur de perte de prérogatives et de position des acteurs au sein du nouveau club : les relations de leadership qui vont se créer, les *« habitudes qui vont devoir évoluer »* (un dirigeant de club).

Pour certains favorables au regroupement, qui y voient un *intérêt sportif et de développement* comme le précise un dirigeant de club, *« c'est une visibilité meilleure pour les jeunes et les familles qui viennent s'installer et cela facilite le dialogue avec les élus du fait qu'il y ait un seul interlocuteur »*.

Bien que les fusions amènent souvent à des mutualisations, dans le cas du football sur le territoire, la gestion des sites municipaux conservés, devient plus importante pour le club : *« 3 sites, 3 sièges, 3 assurances, ce n'est pas une économie pour nous »*. Le club de Cazaux,

présent sur la commune de La Teste n'est pas, selon un dirigeant de club « *concerné par la fusion du fait de la distance entre les deux sites* ».

Ainsi, les économies d'échelles ne sont pas observées pour les clubs, comme pour les communes, du fait de la conservation des équipements de proximité en faveur de la pratique de masse et de la proximité revendiquée par la population, selon un dirigeant de club, pour les jeunes : « *il faut que les parents se déplacent le moins possible pour venir les chercher sinon ils râlent* ».

La fusion entraîne plus une répartition de la discipline, qu'un regroupement au niveau des équipements, bien que les élus cherchent à « *faire déplacer des disciplines* » selon les communes, jeu de négociation, là encore, entre eux.

La question des équipements en effet en facteur dans le regroupement des clubs et dans la volonté pour les communes, de les soutenir. En effet, selon un Maire « *ils veulent que les clubs fusionnent sous prétexte d'utiliser le terrain, le plus beau terrain existant sur le territoire* ».

Les deux disciplines phares ont donc pu bénéficier de l'aide de la COBAS sans justifier du critère du portage, certains clubs résistants à la fusion. Afin de légitimer ces aides, et la volonté du Président de soutenir ces disciplines emblématiques, les élus vont dans certains cas, aider les clubs au titre de la communication et dans d'autres cas, outre passé les critères en mettant en avant et justifiant que les écoles de formation, elles, répondent au critère du portage.

Dans les autres disciplines, les élus vont inventer de nouveaux montages face aux résistances des clubs sportifs, et pour légitimer leur intervention.

2.2.2 Des nouveaux modèles d'organisation : de nouvelles règles du jeu

Au fur et à mesure de l'apprentissage de la manipulation des critères d'éligibilité, les clubs vont solliciter la COBAS, avec l'appui des adjoints des sports de leur commune. Dans le but volontaire de soutenir les disciplines et plus généralement « *de faire parler* » de ses actions de dans ce domaine, la COBAS et les dirigeants de clubs vont trouver des compromis à la fusion : la création d'un club unique, représentant l'élite, qui regroupe les clubs existants, sans les supprimer.

A l'origine pour soutenir les sportifs de haut niveau, la demande de l'Union Judo du Bassin d'Arcachon (UJBA) déclenche cette nouvelle possibilité de regroupement pour les clubs.

L'UJBA a la particularité d'être une structure indépendante représentant une entente entre des clubs municipaux, que ces derniers financent en fonction de leur nombre de licenciés. Ce club a été créé à l'initiative des clubs existants sur le nord et le sud bassin, pour notamment mutualiser les déplacements et les stages pour les compétiteurs.

Un dirigeant de cette entente explique que la fusion totale était « *compliquée du fait de l'existence ancienne des clubs et du nombre de leur licenciés* ». Les volontés du dirigeant résidaient surtout sur « *un équipement pour chaque club* », souhaitant un dojo de proximité par commune, reprenant à son tour l'argument « *pour les enfants, il faut qu'ils restent sur leur commune, c'est plus pratique pour les parents* ».

Le dojo du club de La Teste de Buch était alors vétuste, la ville avait besoin, selon un dirigeant de club « *de reloger les judokas* ».

Le projet de la salle communautaire des sports de combats est ainsi né, sous l'influence de l' élu en charge des sports de la COBAS et par ailleurs de la ville de La Teste, inscrit dans le contrat d'agglomération, pour l'obtention de financements.

La programmation de cet équipement va accentuer les craintes de la part des communes qui n'accueilleront pas l'équipement, selon l'un d'entre eux « *je m'inquiète pour notre dojo qui est en bon état, il ne faudrait pas qu'il n'y ait plus personne* ».

Les subventions peuvent en effet avoir des conséquences sur les regroupements et donc sur l'utilisation des équipements ce qui préoccupe les élus.

Des réticences de la part du mouvement sportif lui-même vont s'exprimer concernant cette salle des sports de combats et selon un dirigeant de club, de son « *inutilité* », justifiant de la présence d'un dojo fédéral à Lormont, suffisant pour les compétitions de haut niveau. La COBAS sera donc conduite à l'abandon du projet, malgré son inscription dans le projet de territoire et dans le contrat d'agglomération.

La commune a alors lancé, de son côté, la construction d'un nouveau dojo, « municipal », pour satisfaire la demande du mouvement sportif, en ne bénéficiant pas d'aubaine de financement par l'intercommunalité. La menace de ne pas utiliser l'équipement peut ainsi faire annuler un projet politique, ce qui peut donner aux clubs une position dominante dans les débats.

Les clubs de judo ayant satisfaction au niveau des équipements de proximité qu'ils recherchaient, ces derniers vont connaître en revanche des difficultés pour soutenir leurs sportifs de haut niveau, de plus en plus nombreux du fait de l'efficacité de l'entente sportive du regroupement de l'UJBA et la mutualisation, selon un dirigeant des « *meilleurs entraîneurs* ».

Les premières sollicitations auprès de la COBAS ont été réalisées à l'initiative de parents pour aider leur enfant, sportif de haut niveau.

L'aide aux sportifs de haut niveau n'étant pas dans le champ de la compétence adoptée, « *l'attribution d'une subvention en faveur d'une athlète de haut niveau est laissée à l'appréciation de la commune compétente*²⁵⁵», la COBAS précise alors à l'association que son aide porte sur « *le fonctionnement* » du club. Elle propose alors que l'association se recentre sur le sud bassin afin de marquer la rupture avec l'ancien club regroupant également les communes du nord bassin et de représenter explicitement le territoire. La COBAS demande alors au club de changer le nom actuel de la structure au profit de l'UJBAS avec le changement siège social sur une des quatre communes.

Ainsi, l'Union Judo Bassin d'Arcachon Sud (UJBAS) voit le jour, regroupant ainsi les quatre clubs du territoire au travers d'une nouvelle association, regroupant les compétiteurs : une structure d'élites. Les écoles de formation, elles, en revanche, restent au niveau des communes.

Afin d'impliquer les clubs et de ne pas créer une « *coquille vide* », il est demandé par l' élu en charge des sports, qu'« *une partie de la cotisation puisse être versée à l'UJBAS* », comme les clubs le faisaient déjà avant la transformation de l'entente, mais dans ce cas, au prorata de la participation de chacune des communes à leur club respectif.

Cette nouvelle forme de regroupement a fait consensus chez les élus en charge des sports, l'apport de la COBAS aidant le club de la commune, sans influencer sur l'utilisation de leur équipement. Les élus sont ainsi rassurés de la préservation de leur club sur leur commune.

S'inspirant d'un fonctionnement émanant des associations sportives, la COBAS va tenter de reproduire ce modèle dans d'autres disciplines contournant ainsi les problématiques de

²⁵⁵ Compte rendu de réunion du Comité d'Expert, le 05 février 2009.

fusions des clubs. Cette formule de « club élite » a ainsi été reprise dans la discipline de la gymnastique alors qu'il n'existait que deux clubs sur le territoire.

De même qu'au judo, la demande initiale est en faveur d'une sportive de haut niveau qui fait partie du parcours de l'excellence sportive, admise au pôle France de Marseille entraînant une charge pour la famille.

Alors que les deux clubs auraient pu mutualiser leurs effectifs, ils ne se sont pas entendus, selon l'une des dirigeantes par « *peur des conflits avec les entraîneurs* » et parce que selon elle « *nous avons peur de perdre nos sportifs de haut niveau et donc de la baisse de subvention de la commune* ». Les raisons évoquées sont, comme dans la plupart des cas, l'ancienneté du club et la peur, selon un dirigeant de club de « *se faire manger* ».

Une structure regroupant l'élite a donc été proposée et créée : Gymnastique Performance Bassin d'Arcachon. Elle ne représente cependant qu'une quinzaine de gymnastes, uniquement féminines, auxquelles la COBAS attribue une subvention de 20 000€. Les deux clubs n'ont cependant aucune obligation de mutualiser leurs écoles.

Pour le club, ce montage bénéficie aux sportifs de haut niveau, et il est soutenu par le comité Aquitaine, selon l'une des dirigeantes du club « *qui cherche à développer des projets de cette ampleur* ».

La constitution d'un club élite devient un compromis que les dirigeants de clubs acceptent : « *il y a des enfants qui viennent sur chaque commune pour les écoles mais pour l'élite, il faut regrouper les forces* », « *chacun pourrait garder son identité au niveau de l'école car on ne peut pas déplacer les gamins, bien que certains, déjà plus grands, se déplacent* ».

La majorité des directeurs des sports pensent également qu'il « *conviendrait de garder une identité au niveau des jeunes, mais lorsque le niveau est plus élevé, de se regrouper et monter au niveau de l'intercommunalité* » : ce qui veut dire conserver le sport dans les communes au travers des écoles mais et s'unir au travers pour la compétition. En conséquence, les élus et directeurs s'accordent à dire « *il faudrait que la COBAS fixe des clubs et un niveau parce qu'on ne peut pas financer tout le monde* ».

La constitution de clubs élite est ainsi approuvée par la majorité des acteurs, du mouvement sportif ou de la fonction publique territoriale.

En ce sens, les associations sportives sont favorables à maintenir l'activité au niveau des communes et ne sont pas en faveur du changement, elles coopèrent dès lors qu'elles peuvent

profiter de subventions. Ce processus de résistances est ainsi le même que celui des communes concernant leur propre coopération.

L'analyse montre ainsi que le changement de référentiel est contrôlé par les interactions entre acteurs, qui créent le référentiel qu'ils souhaitent : une coopération plutôt qu'une intégration.

Conclusion du chapitre 6

Malgré un budget conséquent engagé dans les interventions sportives, la politique sportive de la COBAS, qui découle de la définition adoptée de l'intérêt communautaire, n'est pas clairement définie : seul un programme d'actions est identifié assorti d'une ligne budgétaire.

Aucun diagnostic sportif du territoire n'a été commandité et le projet en la matière n'exprime qu'un « catalogue » (Crozier, Friedberg, 1977), un empilement d'actions, sollicitant des financements croisés par les politiques contractuelles.

L'observation démontre qu'aucun problème public n'a réellement été inscrit à l'agenda de la COBAS qui agit, de ce fait, davantage comme une intercommunalité de gestion que de projets.

Les interventions liées à la décision ou non d'aider un club communautaire doivent théoriquement découler du projet de territoire et de la définition des lignes d'action, de l'intérêt communautaire (Cattiaux, 2009). Or elles vont découler des jeux d'acteurs. (Crozier, Friedberg, 1977).

Ces derniers ont en effet une certaine marge de manœuvre (Crozier, Friedberg, 1976) leur permettant d'influencer et de convaincre, selon leurs relations, leurs fonctions et l'échelle sur lesquels ils exercent, les décisions et choix politiques. Les élus locaux ont ainsi la possibilité d'agir directement sur la structuration des clubs au regard de subventions qu'ils peuvent leur accorder et agir sur leur fonctionnement par les créneaux attribués dans les équipements. Face à ces pouvoirs de décision, voire de contrôle et de surveillance (Foucault, 1975) du mouvement sportif local, certains dirigeants de clubs vont revendiquer leur autonomie avec des comportements individualistes, refusant qu'on leur impose des contraintes et montrant ainsi leur pouvoir d'opposition et d'influence dans la mise en œuvre de l'action communautaire.

Reposant sur le modèle d'organisation municipal du sport, le référentiel intercommunal peine à s'affirmer : le mouvement sportif s'adresse davantage aux directeurs des sports de la commune, l'élu en charge des sports, ou encore, selon les affinités et relations qu'ils entretiennent, avec le Maire.

Du fait de montants ambitieux versés aux clubs dès les premières subventions, le mouvement sportif va peu à peu comprendre la manne financière que peut lui apporter la COBAS et faire l'expérience du changement, sans toutefois remplacer le référentiel communal.

La COBAS, isolée du mouvement sportif concernant l'animation et la gestion des équipements, va mettre en place des actions pouvant promouvoir son image et se faire connaître auprès de la population : une large campagne pour le projet des piscines, bien qu'elles soient des équipements municipaux, des actions de communication sur des clubs phares, bien qu'ils soient en dehors du territoire. Ainsi, malgré des critères définis pour justifier un intérêt communautaire « avéré » des actions, la COBAS va intervenir sans se soucier du respect des principes de l'intercommunalité, tout en essayant de légitimer ces actions, le contrôle de légalité ne s'étant pas opposé à ses décisions.

La COBAS n'ayant pas réalisé de transferts, le service intercommunal des sports, très peu structuré, va avoir pour rôle de coordonner les actions de la COBAS engagées sur les différentes communes avec les directeurs des sports respectifs. Cette organisation horizontale va complexifier les relations entre agents administratifs et la lisibilité de l'action sportive communautaire pour le mouvement sportif.

Ainsi, selon le réseau relationnel des acteurs du territoire de la COBAS, les configurations d'échanges entre décideurs et opérateurs vont être complexes. Le processus de fabrication de la politique sportive communautaire repose en effet davantage sur des échanges informels entre groupes ou en face à face. Les effets d'interaction vont ainsi conduire à établir des règles du jeu là encore informelles entre acteurs, menant à des situations contrastées et renforçant la concurrence institutionnelle.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Riche en équipements sportifs, le territoire de l'agglomération rassemble des communes ayant toutes des modes organisationnels propres et des spécificités sportives.

Dans ce contexte, l'action sportive de la COBAS est née d'ententes entre les Maires, sous forme d'interventions ponctuelles en faveur des communes. Au fur à mesure de l'évolution de l'établissement public en agglomération et selon les présidents à sa tête, la COBAS est intervenue dans la continuité des règles du jeu définies, en respectant une certaine forme d'équilibre de l'offre sur les communes formant le territoire.

De la prise de compétence à sa définition, un mandat s'est écoulé, sans que la COBAS exerce la compétence mais en intervenant sur quelques actions de soutien aux communes. Après la définition de la compétence au travers de critères, la COBAS ne va pas réellement mettre en œuvre de politique sportive mais reproduire la règle informelle entre Maires, distributive, en profitant des effets d'aubaine permis par les politiques contractuelles. L'opportunité financière va pousser la COBAS à coopérer avec les CT qui imposent leurs propres règles, sur des relations contractuelles, sans concertation en amont des projets ou réflexions communes. Ceci va accentuer la persistance d'une concurrence institutionnelle et le manque de cohérence dans l'action sportive locale. Le peu de relations observées avec les autres niveaux de CT atteste ainsi de l'individualisme des acteurs malgré leur opportunisme en matière de cofinancements.

La COBAS présente ainsi des logiques d'actions courantes en matière d'intercommunalité sportive : l'affichage d'une politique sportive en matière de construction d'équipements et un engagement pour le soutien en faveur des associations sportives dites « communautaires ».

Le changement politique et la volonté de développer des axes d'intervention dans le domaine a rencontré des divergences politiques au regard des critères de définition de la compétence, ainsi qu'au sein même du mouvement sportif. Du fait de la traditionnelle et ancienne implication de trois communes dans le domaine, l'offre municipale apparaît en effet satisfaisante pour les clubs (Honta, 2007a). Cependant, la perspective d'une aide supplémentaire accordée par l'EPCI leur permet de pouvoir se développer. Ils souhaitent donc eux aussi, profiter de ces effets d'aubaine. Dès lors, les associations sportives vont faire l'apprentissage de l'intercommunalité, jusqu'à se restructurer, non sans mal. L'impact de

l'action sportive communautaire sur le mouvement sportif est par ailleurs réciproque : les relations croisées entre les différents acteurs mènent à faire évoluer la politique sportive communautaire.

L'intercommunalité ajoute une offre supplémentaire, bénéfique aux communes et aux clubs sportifs, bien que celle-ci reflète un certain mimétisme de l'action sportive communale, avec la volonté affichée d'une proximité entre l'agglomération et les destinataires de l'action publique, bien que cette proximité soit conservée par les communes.

En effet, l'absence de transfert ou de mutualisation va peu à peu isoler la COBAS, du fait de relations complexes avec les services municipaux dans la mise en œuvre des projets, ces derniers étant d'envergure communale. Du fait de critères définis initialement pour intervenir sur des « projets emblématiques », les orientations de la politique sportive sont floues.

Les axes d'intervention que les communes ont accepté de transférer n'ont pas remis en question l'importance de la politique sportive municipale ni ses rapports avec le mouvement sportif local. Malgré une compétence affichée et revendiquée en matière sportive, un budget important consacré, la COBAS n'intervient en effet qu'au travers de quelques actions, concertées en cercle restreint, la décision finale revenant à l'un des Maires des communes membres.

C'est donc « au coup par coup » que la COBAS décide des projets selon les effets d'interactions entre les acteurs concernés par l'équipement ou par la discipline.

Partant de ce constat, la COBAS est encore davantage perçue comme un guichet supplémentaire ce qui, pour l'heure, semble convenir à de nombreux acteurs (élus politiques et sportifs).

Du fait d'un pouvoir de décision et d'une mise en œuvre de l'action sportive conservée au niveau des communes, la COBAS n'a pas pour ambition de réguler l'action publique, mais d'équilibrer les aides réparties sur les communes.

En ce sens, l'intérêt communautaire annoncé semblerait se rapprocher d'un « *intérêt pluricommunal* » (Laboratoire Collectivités locales, 2004).

La marge de manœuvre des élus locaux au niveau des décisions témoigne d'un pouvoir communal encore fortement présent au sein de l'agglomération, engendrant d'importants effets de système et perturbant la reconnaissance de la COBAS en tant qu'acteur légitime de la gouvernance du sport sur ce territoire.

Les projets de développement de l'intercommunalité au sens où l'entend le législateur (transfert de compétence) sont donc freinés par le référentiel communal, qui s'impose au référentiel intercommunal, dans le sens où, le Président de la COBAS est avant tout Maire et défend les intérêts de sa commune.

L'institutionnalisation de la coopération sur le territoire du Bassin d'Arcachon Sud s'est ainsi développée, acceptée par les élus suite aux mesures incitatives conséquentes aux réformes successives de l'intercommunalité.

En profitant de l'intercommunalité comme outil de gestion les élus se sont toutefois engagés dans un processus irréversible, dont la finalité souhaitée par le législateur est la fusion entre EPCI ou l'intégration. La question de la grande intercommunalité du Bassin d'Arcachon Val de L'Eyre, recommandée par le Préfet, va être l'occasion pour les élus de se positionner, la COBAS ayant adopté une position dominante au regard de ses compétences de Communauté d'Agglomération comparativement aux Communautés de Communes.

CONCLUSION GENERALE

L'enjeu de l'intercommunalité de projet étant de rapprocher des partenaires, qui sont pour la plus part séparés, l'individualisme observé, tant au niveau des communes que du mouvement sportif, crée des barrières quant à la mise en œuvre de l'action sportive communautaire, comme le montre le cas de la COBAS.

La définition de son action sportive s'est déroulée en cercle restreint, entre Maires dans un premier temps, puis avec à l'élue en charge des sports, qui a eu pour mission de définir les critères d'intervention correspondants aux décisions retenues par le Président. Les autres élus en charge des sports des communes et les directeurs des sports des communes n'ont été concerté qu'après la prise de décision.

La constitution d'un projet de territoire exclut ainsi les experts de la discipline, ainsi que les destinataires de l'action sportive communautaire remettant en question la notion d'intercommunalité de projet.

A la fois dans une position de rivales et d'associées, les communes se trouvent dans une situation contradictoire, qui selon les cas, freine ou tend vers la coopération. Dans les groupements existants (formules syndicales ou à fiscalité propre), le degré de coopération des communes est variable et les situations de chevauchements entre les actions menées par les communes et celles des EPCI existent, malgré les principes de l'intercommunalité et la volonté du législateur d'opérer une démarche de projet.

Dans le cas de la COBAS, le projet de territoire consiste en une manne financière pour la création d'équipements municipaux, montrant ainsi que la coopération a peu évolué depuis les premiers syndicats et que l'intercommunalité de projet n'est pas encore à l'agenda de la COBAS. Bien que l'institution intercommunale soit acceptée et appropriée par les Maires, du fait des mesures incitatives et des marges de manœuvre qu'elle suscite, celle-ci est davantage instrumentalisée par les communes comme une agence de moyens (Epstein, 2011).

Plusieurs facteurs expliquent les freins de l'évolution de la coopération par « projet ». Le premier facteur, d'ordre général, est la peur de perte de pouvoir ressentie par les communes, notamment les élus, mais également des agents, qui voient leurs projets communaux passés aux mains des agents de la COBAS, du fait de la possibilité des financements croisés, favorable à l'intercommunalité.

Les communes acceptent de confier au groupement certains axes de leurs actions en matière de sport dès lors qu'elles n'ont pas d'impact négatif sur leur propre politique, ou qu'elles ne perdent pas leur « prédominance ». Les mentalités évoluent difficilement, elles sont plutôt contraintes à le faire par nécessité, notamment financière. Le sentiment de dépossession des communes les freine ainsi dans la perception d'une intercommunalité de projet.

Le pouvoir légitime des communes, reconnu par l'élection du Maire et de ses conseillers municipaux, s'acquière par l'image que se fait la population de ses dirigeants et des actions entreprises.

Second facteur, la notoriété qu'un équipement sportif apporte peut créer des jalousies entre les communes et faire persister l'esprit de compétition institutionnelle au sein du territoire communautaire, chaque commune revendiquant, comme dans le cas de la COBAS, un équipement sur son territoire communal.

Cette concurrence implique ainsi des négociations dans le cercle restreint des Maires qui peuvent heurter la réflexion d'un projet commun et le choix d'une commune d'implantation. Dans le cas de la COBAS, il n'y a pas réellement de ville centre, bien que la plus grande commune, celle de La Teste de Buch accueille le plus grand nombre d'équipements sportifs, les communes ont toutes des services et des offres structurées. Ainsi, chaque élu défend sa commune pour ne pas qu'elle soit lésée. La commune de rattachement du Président de la COBAS ou du Vice-président en charge des sports est de ce fait privilégiée, les acteurs ayant un intérêt communautaire limité.

La population, écartée des concertations et privée de la compréhension des enjeux intercommunaux, participent ainsi à la dépolitisation de l'outil intercommunal, l'électeur étant figé dans le référentiel communal par le système de fléchage.

L'évolution du mode d'élection des élus communautaires ne semble pourtant pas combler le déficit démocratique et la modification de la mécanique décisionnelle.

Au-delà de la peur de perte de pouvoir, certains élus vont chercher à gagner de la légitimité en se servant de l'intercommunalité pour véhiculer leur image. Le sport est en effet un instrument de promotion important pour l'EPCI, permettant au Président de valoriser ses actions en la matière auprès de la population, plus sensible et intéressée par la création de nouveaux équipements sportifs ou de nouvelles offres, plutôt que par les compétences historiquement exercées par les groupements (collecte des déchets, assainissement, etc.).

Du fait d'une communication grandissante des actions intercommunales, emblématiques, la population commence cependant à s'y intéresser, notamment celle intégrée au sein de groupes de pression (Estebe, 2010).

Ces actions emblématiques, relayées par des effets d'annonce au travers de campagnes de communication diffuses peuvent également être un frein à la réflexion de projet : la promotion d'un équipement cache, dans le cas de la COBAS, une absence sur les actions envisagées à l'intérieur de l'équipement, du fait d'une gestion déléguée à la commune d'implantation.

Troisième facteur, la création d'un service intercommunal des sports qui cohabite avec les services municipaux des sports plus structurés, amène une confusion dans l'exercice de la compétence qui s'installe.

Les économies d'échelle suggérées ne sont possibles que lorsque qu'il y a un changement dans les unités de production, hors, communes et intercommunalité juxtapose leur service : la présence d'un agent engagé conforte le phénomène de « déséconomies d'échelle », c'est à dire la hausse des coûts d'un nouveau personnel sans amélioration significative du service rendu à la population.

Du fait d'un transfert de compétences en demi-teinte et de la structuration autonome des EPCI, les relations et mutualisations sont complexes entre agents, qui ont parfois du mal à se positionner dans ce système d'action, ce qui peut freiner leur participation et la démarche de projet.

La politique sportive communautaire demeure ainsi et aujourd'hui encore instrumentalisée par les communes (Honta, 2007a), qui confirment leur pouvoir en matière de décisions et de négociation. L'instrument *incorpore du social* (Desrosières, Thévenot, 2000), c'est-à-dire qu'il est lié à un mode de représentation de la société. Le changement de référentiel implique donc pour les acteurs un processus d'acculturation, leur permettant une reconnaissance de l'intercommunalité, identifiée comme un territoire de projets plus qu'un espace de gestion (Poche, 1992), bien que les éléments techniques sont plus facilement transférables que les éléments idéologiques (Cuche, 1996).

Ainsi, les enjeux de l'intercommunalité reposent sur la construction d'un référentiel identitaire (Vannier, 2008) communautaire.

La construction de ce nouveau référentiel se heurte cependant aux valeurs territoriales défendues historiquement par les clubs municipaux, bien que le mouvement sportif s'adapte en acceptant peu à peu le changement.

En effet, le quatrième facteur créant des barrières quant à la mise en œuvre de l'action sportive communautaire est le comportement des destinataires de l'action : usagers et mouvement sportif local. Les associations sportives font preuve de résistances dans la restructuration imposée par la politique sportive communautaire, notamment dans les processus de fusion. Dans le cas de la COBAS, le poids de certains clubs sportifs et dirigeants qui s'oppose à une intercommunalité qui leur impose un fonctionnement, est ainsi important. Ces derniers font ainsi évoluer la mise en œuvre de l'action sportive selon leur intérêt : plutôt que des fusions, les dirigeants privilégient des ententes ou des coopérations. Ce système d'action est ainsi le même que celui des communes. Les clubs sportifs sont en effet ancrés sur le territoire de la commune et acceptent de se regrouper pour des effets d'aubaine financière, plus que pour les ressources sportives.

Selon les configurations de l'organisation sportive sur le territoire et au sein de chaque commune, l'action sportive communautaire dépend du comportement des acteurs et de leurs interactions, menant à des compromis dans la coopération.

Les négociations entre mouvement sportif local et EPCI sont davantage ciblées sur leur fonctionnement et sur les équipements municipaux qu'ils utilisent, et moins sur l'activité qu'ils génèrent sur le territoire. Ceci freine ainsi la mise en œuvre d'un projet sportif, du fait d'une concertation limitée avec les associations sportives.

Le déploiement de l'intercommunalité française a été favorisé par l'Etat pour rationaliser l'action communale, en définissant de nouvelles institutions, mais également en produisant des instruments fiscaux ou financiers pour améliorer la qualité de l'action publique (Kerrouche, 2008). En ce sens, l'intercommunalité apparaît comme une « créature » de l'Etat, qui lui échappe (Guéranger, 2008). Le territoire intercommunal est en effet loin d'être confronté à une réaffirmation du rôle de l'Etat, mais un pilotage aux ajustements permanents (Le Saout, Segas, 2011).

Selon le modèle de coopération adopté, communautaire, stratégique ou subsidiaire (Bussy, 2009) et les différentes stratégies mises en œuvre : stratégies de prestations, promotion, projet et intégration (Bayeux, 2001), l'intercommunalité fait évoluer les représentations et permet ou

non d'appréhender les enjeux dépassant le périmètre des communes. Les comportements coopératifs évoluent selon différents facteurs, d'ordre organisationnel et individuel, créant ou non cette dynamique intercommunale.

Les acteurs adoptent ainsi des coalitions de cause différentes et des stratégies variées de positionnement : leaders, suiveurs ou résistants.

L'implication des élus dans le changement de référentiel de l'action communautaire peut en effet être variable : selon leur expertise et leur influence, ces derniers sont plus ou moins distants des sphères décisionnelles, largement consacrées aux Maires.

La concertation dans l'action intercommunale globale est très peu développée, le conseil de développement faisant rôle de figuration comme le montre l'étude de cas de la COBAS.

L'intercommunalité sportive, si elle veut ne pas être isolée, doit composer avec le mouvement sportif et les CT afin de mettre en cohérence les projets du territoire et ainsi trouver sa place dans la gouvernance publique du sport. A cette heure, l'intercommunalité de projet est freinée par les jeux d'acteurs et la complexité du système d'action.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abrioux F., (2010) *Les relations entre associations et collectivités, vers quel avenir ?* Edition Management Prospective, Revue Management et Avenirs.

Abuli O., Chaboche J., (2000) *Sport et intercommunalité. L'esprit d'équipe*, Assemblée des communautés de France Pratiques de l'intercommunalité.

Allard-Poesi F., Marechal Garance C., (2003) *Construction de l'objet de la recherche*, chapitre 2, in Méthodes de recherche en Management, p 34-56, R.A. Thiétard.

Allard-Poesi F., Perret V., (2003) *La Recherche-action*, Chapitre 3 in GIORDANO Y., Conduire un projet de recherche ; une perspective qualitative, p85-132, EMS Editions.

Amar M., (1987), *Nés pour courir-Sport, pouvoir et rebellions 1944-1958*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Andreff W., Nys J-F, (1986), *Economie du sport*, Que Sais-je, Presse Universitaire de France.

Arnaud P., Terret T., Saint-Martin J-P, Gros P., (2002) *Le sport et les français pendant l'occupation, 1940-1944*, Tome 2, Espaces et Temps du sport, L'Harmattan.

Augustin J-P., Ion J., (1993), *Des loisirs et des jeunes. Cent ans de groupements éducatifs et sportifs*, Les Editions Ouvrières, Paris.

Augustin (1995) *Sport, géographie et aménagement*, Paris, Nathan, collection fac géographie.

Augustin J-P, Gillon P., (2004), *L'olympisme : bilan et enjeux géopolitiques*, Edition Armand Colin.

Augustin J-P, (2007), *Spatialités contemporaines et mondialisation*, Géographie du Sport, Edition Armand Colin.

Avenier M-J, Schmitt C. (2007), *La construction des savoirs pour l'action*, Paris, L'Harmattan.

Baillet F-G., (1971), *Les règles du jeu politique*, Presse Universitaires de France, Paris.

Baillet D.G., (2001), *Les grands thèmes de la sociologie du sport*, Logiques sociales, L'Harmattan.

Balme R., (1987), *La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue*, revue française de sociologie 4, 601-639.

Baraize F., (2001), *Quel leadership pour les agglomérations françaises ?*, in Sciences de la Société, n°53, p43-62.

Bayeux, P., Cranga, J-C., (2002), *L'intercommunalité, niveau de gestion d'équipements aquatiques de plus en plus lourds*, Espaces, 194, 37-38.

Bayeux P., Humbert J-F, (2002) ; *Synthèse des Etats généraux du sport*, Revue Acteurs du sport.

Bayeux P., (2002), *Le sport et les territoires*, in Ministère des Sports, Les États Généraux du Sport, Paris, p. 59-73.

Bayeux P., (2006), *Les relations entre les collectivités locales et clubs sportifs*, Presse Universitaire du Sport.

Bayeux P., (2011), *Le sport et les Collectivités Territoriales*, Collection Que Sais-je, Presse Universitaire de France.

Bayeux P., (2011b), *Fiche pratiques sportives, Les conditions d'attribution et d'utilisation des subventions, Sports et Territoires, juin 2001*.

Bayeux P., (2013) Guide de l'élu délégué aux Sports- *Elaborer et piloter une politique sportive*, Editions Territorial.

Bayeux P., (2012a) *L'intercommunalité sportive, moteur d'une nouvelle gouvernance sportive locale ?*, in Territoires et Pratiques sportives, coordonné par AUGUSTIN J-P, Revue Sud-Ouest Européen, n°13.

Bayeux P., (2012b), *Intercommunalité sportive : tout reste à faire*, La lettre du cadre territorial, n°444, p22.

Bayeux P., (2012c), *Fiche pratique sur l'intercommunalité*, Revue Acteurs du Sport n°143.

Bazoche, (2013), *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine : L'Etat des Lieux-printemps 2013*, Editions L'Harmattan, p45-65.

Beaud S. & Weber F., (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, p 235-290, Paris, La découverte.

Bedo, G. (2011), Ressources humaines, Actus statutaires La filière sportive bientôt dopée ?, *La Lettre du cadre territorial*, n°380, Ministre de l'aménagement, éditorial.

Belorgey N., (2012) *De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique*, Gouvernement et action publique, p 9-40, Presse de sciences Po.

Bernoux P., Amblard H., Herreos G. Livian Y-F (2005), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.

Berstein S., (1989), *La France de l'expansion, La république Gaullienne 1958-1969*, Points Histoire Nouvelle histoire de la France contemporaine, n°117.

Bergeron H., Surel Y., Valluy J., (1998) *L'Advocacy Coalition Framework : une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?*, Politix Vol. 11, n°41, p. 195-223.

Bessy O., (2002) ; *Les espaces sportifs innovants*. Tome 1, L'innovation dans les équipements, Presses universitaires du sport

Bessy O., (2008), *Sport, loisir, tourisme et développement durable des territoires*, Presses universitaires du sport.

Bezès P., (2005), *Rationalisation salariale dans l'administration française*, in Lascombes, Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Presse de science po.

Bezès P. (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Collection Le lien social, Presse Universitaire de France.

Bizeul D., (1998), *Le récit des conditions d'enquête : exploiter l'information en connaissance de cause*, Revue Française de sociologie 39-4, p 751-787.

Boino P., Desjardins X., (2009), *Intercommunalité : politique et territoire, La fabrique des Territoires*, La Documentation Française.

Bongrand P., Laborier P., (2005), *L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?*, Revue française de science politique.

Bonnes R., (1983), *La municipalisation du sport, la vie associative : mode d'évolution des conditions d'une démocratisation et socialisation de la pratique des APS au plan local*, Acte du VIII^e symposium de l'ICSS: Sports et sociétés contemporaines, Paris, INSEP.

Bouchet P., Raspaud M., (1995), *Sport et intercommunalité au sein de l'agglomération grenobloise*, in Augustin J-P, Callède J.-P. (textes réunis par), *Sport, relations sociales et action collective*. Bordeaux, MSHA, 483-491.

Bourg J-F., Nys J-F, (2006), *Financement des clubs sportifs et stratégie des collectivités territoriales : nouveaux modèles, nouveaux enjeux*, Presse Universitaire du Sport.

Brohm J-M., (1992), *Sociologie politique du sport*, Presse Universitaire de Nancy.

Bue N., Desage F., Matejko L., (2004), *L'intercommunalité sans le citoyen*, in les effets de l'intercommunalité, sous la direction de Le Saout R. et Madoré F, Presse Universitaire de Rennes, p39-58.

Callède J-P., (1988), *Collectivités locales et usagers. Contribution : une analyse sociologique de l'organisation communale du fait sportif*, Les Cahiers du CNFPT, 24, 213-221.

Callède J-P et Dane M., (1991), *Sociologie des politiques sportives locales, trente ans d'action sportive à Bègles, 1959-1989*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Callède J-P, (2002), *Les politiques du sport en France*, L'Année Sociologique, Presses Universitaires de France, vol 52, p 437-457.

Callède J-P., (2003), *Les associations et l'action sportive locale : une phase achevée de modernisation sociétale ?* in Prouteau L. (dir), *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, Presses universitaires de Rennes, p. 128-141.

Callède J-P, (2007), *La sociologie française et la pratique sportive, 1875-2005, Essai sur le sport, Forme et raison de l'échange sportif dans les sociétés modernes*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Callède J-P., Menaut A., (2007), *Les logiques spatiales de l'innovation sportive, conditions d'émergence et configurations multiple*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine.

Callède J-P, (2010), *La sociologie française et le sport*, la revue pour l'histoire du CNRS <http://histoire-cnrs.revues.org/9262>.

Cattiaux S. (février 2009), Dossier Clubs sportifs l'art de la subvention, *La Lettre de l'intercommunalité* n°115.

Chaboche J., (2002), *Intercommunalité, sport et développement territorial, Organisation des sociétés locales et dynamiques spatiales*, Thèse, Volume 1, Université d'Orléans.

Chaboche J., (2010), *Evaluer la performance des dynamiques sportives intercommunales : théorie, méthode, modélisation*, Dossier : *Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ?*, Revue Management et Avenir.

Chamming's G., (2008), Le moniteur, *Contrat de partenariat, les nouveaux PPP permettent-ils de déléguer le service public ?*, 26 décembre.

Chantelat P., (2001), *Les logiques socioéconomique des clubs sportifs amateurs : une analyse des budgets*, Revue STAPS n°55.

Chantepie P. (2008), *L'intercommunalité culturelle : un état des lieux*, Culture études, n°5, p1-11.

Chapoulie J-M, (2000), *Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions et la sociologie*, Société contemporaine, vol 40, n°40, p5-27.

Charrier D., (2001), *Le financement du sport par les collectivités locales : une stabilité illusoire ?* Pouvoirs Locaux, n°49, p. 39-41.

Charrier D, Durand C., (2002), *Le financement du sport par les CT, Tome 2 des ambitions politiques aux choix budgétaires*, Presse Universitaire du Sport.

Charrier D., (2007), *Le financement du sport par les collectivités locales Données 1993 et 1994*, rapport pour le ministère de la jeunesse et des sports.

Clastres P., Dietschy P., (2006), *Sport, Société et Culture en France du XIX siècle à nos jours*, Hachette.

Clement J.P., (1989), *Les mutations de la société française et l'évolution du sport de 1945 à nos jours, EP et sport en France, 1920-1980*, Paris, AFRAPS.

Cochet Y., (2009), *Ministre de l'aménagement, éditorial*, Contrat d'agglomération mode d'emploi, p4, disponible sur <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/contrat-agglos.pdf>.

Combeau-Marie, (2003), *Les premiers équipements sportifs à La Réunion : une politique de l'Etat (1956-1971)*, Revue STAPS, n° 61, p. 25-37.

Commaille J., Jobert B., (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, collection Droit et Société.

Commaille J., (2006), *Sociologie de l'action publique*, in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., Dictionnaire des politiques publiques, Presse de Science Po, Paris, p 599-607.

Cornenin, L-M De La haye, (1838), *Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1838*, Edition P.Dupont, Paris, Gallica, Bibliothèque numérique : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54703495/f4.image>

Crozier M.et Frideberg E., (1977) *L'Acteur et le Système*, Points Seuil.

Degoffe M. (2005), *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, AJDA, n°3, p133-139.

Desage F., (2009), *Un régime de coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux*, Politix n°88, De Boeck Supérieur.

Desjardins X. et Boino P (dir), (2006), *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin, Paris PUCA.

Desrosieres A., Thevenot L., (2000), *Les catégories socio-professionnelles*, La découverte, collection Repères.

Di Méo G., (1996), *Les territoires du quotidien*, Collection Géographique Sociale, Paris, L'Harmattan, p40.

Di Méo G. (2003), *Territorialité*, in Lévy J., Lussault M. (co-dir), (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

Dreyfus F., (1892), *Les syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890*, communication faite à l'académie des sciences morales et politiques dans sa séance du 7 mai 1892, Edition A.Picard Paris, disponible sur <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58491391>.

Durand D., (2010), *La systémique*, Collection Que Sais-je ?, Presse Universitaire de France.

Durry Jean, Hubscher R., Jeu B., (1992), *L'Histoire en mouvement. Le sport dans la société française (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Armand Colin.

Elias N., (1991) *La société des individus*, Parsi, Fayard, p10.

Enault G. (1979), *Le Sport en France. Bilan et perspectives*, Paris, Berger-Levrault.

Epstein R. (2013), *L'Etat local, de la résistance à la résidualisation. Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives*, in Eymeri-Douzans J-M., Boukaert G. (dir), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, p. 585-603.

Faivre A., (1886), *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte complet, annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels*, 7^eédition, Derveaux, Paris, disponible sur <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x>.

Falcoz M, Chifflet P, (1998), *Construction publique des équipements sportifs : aspects historique, politique et spatial*, Annales de la recherche urbaine, n°79, p14-21.

Fauche S., Callède J-P, Gay-Lescot J-L & Laplagne J-P, (2000), *Sport et Identités, Espaces et Temps du Sport*, Edition L'Harmattan.

Faure A., (2001), *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire*, in Sciences de la société, n°53, p53-87.

Faure, A. (2004), *Territoires/Territorialisation*, Dictionnaires des politiques publiques sous la direction de Boussaguet, L. Jacquot S. et Ravinet P., Les presses de Sciences Po, p518.

Faure A., Leresche J-P, Muller P., Nahrath S., (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Logiques politiques, L'Harmattan.

Foucault M., (1975), *Surveiller et punir*, édition Gallimard.

Gaspari W., Scheeck L (1999), *Organiser le changement dans un service municipal des sports*, Revue Européenne de Management du Sport n°2, p 76-111.

Gasparini W. (2000), *Sociologie de l'organisation sportive*, Paris, La découverte, collection Repères.

Gasparini W. (2007), *L'institutionnalisation des pratiques sportives et de loisir*, Paris, Edition Le Manuscrit.

Gaudin J.P, (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, Editions l'Harmattan.

Gaudin J.P, (2007), *Gouverner par contrat*, Presses de Science Po.

Gaxie D. (1994), *Le maire entre discipline et libertés*, in Politix, n°28, p140-148.

Gaxie D, (1997), *Stratégies et institutions de l'intercommunalité, L'intercommunalité, bilan et perspective*, Presses Universitaires de France, p25 à 49.

Gay-Lescot J-L, (1991), *Sport et éducation sous Vichy*, Presse Universitaire de Lyon.

Genieys W., Hassenteufel P., (2012), *Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites*, Gouvernement et action publique, p 89-115, Presse de Science Po.

Germain Thomas P. (2007), *La coopération culturelle intercommunale, un espace de négociation aménagé*, Négociations n°7, De Boeck supérieur, p37-52.

Gougnet J-J. (2004), *Sport et territoire : un état des lieux*, Revue Juridique et Economique du Sport, n°70.

Gros M., (1998), *La décentralisation et les APS : vers un enrichissement ou une balkanisation?*, STAPS, vol.9, n°17, mars, p55-65.

Grossetti M. (2006), *La ville dans l'espace des réseaux sociaux*, in Bonnet M. et Aubertel P. (dir), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, p83-90.

Groud H., (2000), *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, in Actualité juridique. Droit administratif, n°12, p967-976.

Guéranger D., (2000), *Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR*, in Politiques et Management public, vol. 18, n°3, p121-134.

Guéranger D. (2003), *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II.

Guéranger D. (2008), *L'intercommunalité créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien*, revue française de science politique, n°4, vol.48.

Haschar-Noé N. (2002), *Analyse stratégique et les enjeux locaux de l'intercommunalité sportive : l'exemple du syndicat intercommunal d'aménagement et de développement des coteaux de la vallée de l'Hers*, in Charrier D., Durand C., le financement du sport par les collectivités locales. Des ambitions politiques aux choix budgétaires, p142-154, Voiron, Presse Universitaire du Sport.

Haschar-Noé N., (2004), *L'évolution des politiques sportives municipales en France : entre « rationalisation » et construction identitaire*, Revue Loisir et Société vol. 27, n°2.

Haschar-Noé N., (2005), *Sport et « identité locale » : l'exemple de deux projets d'aménagements sportifs et touristiques intercommunaux*, in Management et marketing du sport : du local au global, Sobry C., Bouchet P., collectif édition du Septentrion.

Haschar-Noé N., Bayeux P., Klein G., Vigneron J. (1999), *Les politiques sportives et les services des sports des villes françaises de plus de 3000 habitants*, revue européenne de Management du sport, Presse Universitaire du Sport, 159-208.

Hassenteufel P., (2010), *Convergence*, in Dictionnaire des politiques publiques, sous la direction de Boussaguet, L. Jacquot S. et Ravinet P., p 180-188, Presse de Science Po.

Hatchuel A., Weil B. (1992), *L'expert et le système*, Paris, Economica.

Henry, I. (2009), *European Models of Sport: Governance, Organisational Change and Sports Policy in the EU*, Hitotsubashi Journal of Arts and Sciences, p. 41-52.

Heumel P., (2004), *Etablissements Publics de coopération intercommunale : la fin d'un modèle*, Intercommunalités n°83.

Hlady Rispal, (2002), *La méthode des cas, Application à la recherche en gestion*, p137-171, De Boeck Université.

Honta M., (2002), *Les territoires de l'excellence sportive, le territoire et ses acteurs*, Presses Universitaires de Bordeaux.

Honta M., (2004), *Sport et action publique locale : des initiatives entre concurrence et complémentarité inter-institutionnelles. Le cas de la ville de Mérignac*, Revue STAPS, n°63, p. 107-122.

Honta M., (2007a), *Les nouveaux territoires du sport : des changements d'échelle sous influences*, Géographie Economie Société, Editeur Lavoisier.

Honta M., (2007b) *Equipements sportifs et intercommunalité en France ou la politique des petits pas. Le cas de la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)*, Loisir et Société, vol. 29, n 2, 2007, p. 479-504.

Honta M., (2007c), Rapport d'enquête relatif aux équipements sportifs structurants sur les agglomérations d'Aquitaine, Université de Bordeaux 2 / conseil régional d'Aquitaine, in HONTA Marina, *Les nouveaux territoires du sport : des changements d'échelle sous influences*, Article dans Géographie Economie Société, Editeur Lavoisier, 2007

Honta M., (2010a) *Gouverner le sport, Action publique et territoires*, Collection sports, culture, sociétés, Presses Universitaires de Grenoble.

Honta M., (2010b), *Equipements sportifs*, in Attali M., et Saint-Martin J., *Dictionnaire des sports*, Paris : Armand Colin, p62.

Honta M., (2012a), *Sport et institutions. Du pluralisme des acteurs à la complexité de l'organisation du sport en France*, in Descamps G. (dir.), *Psychologie du sport et de la santé*, De Boeck Université.

Honta M., (2012b), *Régions et Excellence sportive : les ambivalences d'un engagement, dans Territoires et Pratiques sportives*, coordonné par Augustin J-P, Revue SudOuest Européen n°13.

Honta M., (2014), *Sport et action publique locale ou cette réforme dont personne ne veut*, in Charrier D., et Lapeyronie B., *Les politiques sportives territoriales. Savoirs et questionnements*, Kreaten, 2014.

Jaidane Riadh, (2008), *Partenariat Public Privé et infrastructures sportives*. Revue Juridique et économique n°89.

Jegouzo Y., (2002), *Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation*, in Floquet C. (dir), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube, p143-150.

Joye J-F, (2002), *L'action économique territoriale : outils juridiques et logiques d'acteurs*, Edition L'Harmattan.

Kathleen Eisenhardt M.(1989), *Building theories from case study research*, Tableau 3.1., in *Longitudinal Field Research Methods, Studying Processes of Organizational Change*, George P.Huber Andrew H. Van de Ven Editor, Sage.

- Kerrouche E. (2005), *Intercommunalités et action sociale*. Entre renouvellement et sédimentation, Informations sociales, n°121.
- Koenig G. (1994), *L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux*, in Revue Française de Gestion, n°97, p79-91.
- Krouri M. (2001) Département des études et des statistiques locales, *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, n°79.
- Laborier P. & Lascoumes Pierre, (2005), *L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat*, in *Retours sur le politique*, Michel Foucault, Paris, l'Harmattan.
- Landot E., (2011) Interco et associations, qui et quand ? 10 octobre 2011 *La lettre de l'intercommunalité*, n°258.
- Lagarde F., (2009), *Illégalité d'une subvention versée à une association sportive par une communauté d'agglomération*, Revue juridique et économique du sport n°92, Supplément d'infos, Le point juridique.
- Lagroye J., (1994), *Etre du métier*, in Politix, n°28, p5-15.
- Lascoumes P. & Le gales P. , (2005), *Gouverner par les instruments*, Presse de science po.
- Lascoumes P., (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La découverte.
- Lascoumes P. & Simard L., (2011), *L'action publique au prisme de ses instruments*, Introduction, Revue française de science politique, Vol. 61.
- Latour B., (1989), *La science en action*, Introduction: ouvrir la boîte noire de Pandore, p 7-30, La Découverte, Paris.
- Le Bart C. (2003), *Les Maires, Sociologie d'un rôle*, Lille, Presses universitaires du Setentrion.
- Le Gales P., (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, revue française de science politiques.
- Le Gales P., (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presse de science po.
- Lescot G., (1992), *Etude comparée des politiques d'équipements sportifs sous le front populaire et sous Vichy : le sport et la ville*, spirales.
- Lescot G., (1991), *Sport et éducation sous Vichy*, Presse Universitaire de Lyon.
- Le Saout R. (2004), *Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes*, in *Les effets de l'intercommunalité*, sous la direction de Le Saout R. et Madoré F., Edition PUR, p97-108.

Loret A. , (2003), *Génération Glisse, Dans l'eau, l'air, la neige. La révolution du sport des « années fun »*, Edition Autrement.

Loret A. (1995), *Demain, quel service public territorial des sports ?*, CNFPT, Sports et Territoires, Deuxième forum Sport et Collectivités territoriales, Mâcon.

Mancebo F., (2007), *Cultures, marquage territorial et appropriation du développement durable*, L'information géographique n°3.

Martin J-L, (1999), *La politique de l'Education physique sous la Vème république*, L'élan gaullien, Presse Universitaire de France.

Meny Y., (1999), *Territoire et représentation politique*, in Esprit, n°251, p189-202.

Meny Y. et Thoenig J-C, (1989), *Politiques publiques*, Paris, Presse Universitaire de France, cités dans Jean-Paul Callède, *Les politiques du sport en France*, L'année sociologique, Presse Universitaire de France, 2002.

Merle S., (2008), *Politiques d'équipements sportifs et évolution postindustrielle en région stéphanoise*, <http://metropoles.revues.org/3342>.

Merrien F-X., (2007), *L'Etat Providence*, Collection Que sais-je ?, Presse Universitaire de France.

Miaille M., (1991), *La régulation et le pouvoir politique*, Université de Montpellier I.

Michal K. (8 janvier 2014), La Lettre du cadre. *Le succès d'estime des communes nouvelles*, disponible sur <http://www.lettreducadre.fr/7777/le-succes-destime-des-communes-nouvelles/>.

Mounet J.-P., Chifflet P., (1993), *La réalisation d'un stade nautique intercommunal*, Politiques sportives et stratégies fédérales, STAPS n°14-32, 87-102.

Monneret J., (2000), *Les politiques sportives des collectivités territoriales*, édition Vigot collection sport et enseignements, Paris.

Muller P., (2000), *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique*, p189-208, *Revue française de sciences politiques*.

Merrien F-X, (2007) *L'Etat Providence*, Presse Universitaire de France.

Mao P., (2009), *Développement des sports de nature et de montagne en France : diagnostic comparé des ressources territoriales*, Editeur Lavoisier, *Revue Géographie, économie, société*.

Négrier E., (2004), *L'agglomération change-t-elle la politique ?* Une application aux politiques culturelles, in les effets de l'intercommunalité, sous la direction de Le Saout R. et Madore F., Edition PUR, p138.

Oudcher J-F & Vivier C., (1998), *Le sport dans la ville*, Espaces et Temps du sport, L'Harmattan.

- Paoletti, M. (2001), *Renouvellement de l' élu médiateur*, *Revue Projet*, n° 265, p.89-97.
- Parnaix A., Zugetta I., (2011), Les dossiers de l'Institut Régional de Développement du Sport, *Sport et intercommunalité en Ile-de-France*, n°16.
- Pinson G., (2003), *Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action*, *Lien social et Politiques – RIAC*, 50, Société des savoirs, gouvernance et démocratie, pages 39 à 55.
- Pinson G., (2006), *Projets de ville et gouvernance urbaine*, *Revue française de science politique* 4(56):619-651.
- Pasquier R., Guigner S., Cole A., (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po.
- Raspaud (1992), *Les relations entre les communes et le mouvement sportif. Des rapports politiques*, *Spirales*, n°5, p111-113
- Sabatier P., Advocacy Coalition Frameword, *Dictionnaire des politiques publiques*, p 49-57.
- Sadran, P., (1989), *La limitation du cumul des mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire*, *Pouvoirs locaux*.
- Sauviat A. (2011), *La compétence sport des EPCI : entre réalisme et ambition*, *jurisport*, Université de Limoges, janvier 2011.
- Sidaner X., (23 avril 2014), *Acteurs publics*, *Exclusif : le projet de loi sur la réforme territoriale*.
- Simon H. A, (1983) *Administration et processus de décision, Les limites de la rationalité*, Economica.
- Tailleur J.B-L, (1868), *Commentaire de la loi du 5 mai 1855 et des articles 18, 19, 21, 22 et 23 de la loi du 24 juillet 1867 sur l'organisation municipale*, Edition A.Durand et Pédone.
- Terret T., (2011), *Histoire du sport*, collection Que Sais-je, Presse Universitaire de France.
- Thoenig J-C, (1985), *L'analyse des politiques publiques*, in Grawitz M., Leca J., *Traité de sciences politiques*, vol 4, Paris, Presse Universitaire de France.
- Tournier C., (2007), *Le concept de gouvernance en science politique*, *Carnet Politique*, vol 12, n°1.
- Tribou G., Augé B., (2009), *Management du sport, Marketing et gestion des clubs sportifs*, 3ième édition, Dunod.
- Vadelorge L., (2005), *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, Editions Le Manuscrit.

Vidaillat B., (2005), *Décideurs et organisations: dans les coulisses de la décision collective*, Chapitre 9, p235-257, La décision De Boeck Université.

Waechter V., (2002), *Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager citoyen depuis la décentralisation?*, Flux N°48/49.

Weber M, (1971) *La prise de décision et l'organisation administrative, Les déterminants de l'activité sociale*, Chapitre 1 Economie et Société, Plon.

Synthèses et rapports

Laboratoire des Collectivités locales (2004), L'intercommunalité en pratique, La détermination de l'intérêt communautaire, Actes de la journée d'étude organisée le 04 juin 2004, Université d'Orléans, Faculté de droit, d'économie et de gestion, Presse Universitaire d'Orléans.

ADCF, (2003), Compétences statutaires et actions intercommunales, Les notes de l'observatoire.

ADCF, (juin 2006), Éclairages sur la compétence sport.

ADCF (7 juin 2006), L'évolution du statut juridique des communautés, séminaire.

ADCF (2007), Compétences statutaires et action intercommunale, Les notes de l'observatoire.

ADCF, (juin 2007) dossier Les grands équipements sportifs Eric de Fenoyl, Cyril Mallit, Stéphane Pottier et Aymeric Magne, Christian Rasoamanana, n°113.

ADCF (juin 2007) Revue intercommunalité, n°113.

ADCF (2005), Le rapport de la Cour des comptes sur la définition de l'intérêt communautaire.

ADCF (2006) Livret Blanc Pour un agenda 2015 de l'intercommunalité, http://adcf.org/files/ADCF-assos/AdCF_livre_blanc.pdf

ACDF (2009) Etat de l'intercommunalité, disponible sur http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/Etat_intercommunalite_2009.pdf.

ADCF (2013), Les réactions de l'ADCF sur le rapport de la cour des comptes sur l'intercommunalité, disponible sur <http://www.adcf.org/finances-et-fiscalite/La-reaction-de-l-AdCF-au-rapport-de-la-Cour-des-Comptes-sur-les-collectivites-locales-1763.html>.

ADCF, (février 2013) La France intercommunale au 1^{er} janvier 2013 : Les évolutions en chiffre, Bulletin d'information statistique n°95.

ADCF (2007), Compétences statutaires et actions intercommunales, Les notes de l'observatoire, disponible sur <http://www.adcf.org/files/noteCompetencesdef.pdf>.

DGCT, (2001), Les femmes et les hommes dans les collectivités locales, disponible sur http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CLENCH2001_c8.pdf.

DGCT, (2014), les collectivités territoriales en chiffre, disponible sur http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre_8%282%29.pdf.

CNFPT (1993) Organisation et promotion du sport en France, *Centre de Droit et d'Economie du Sport Université de Limoges*.

AMNYOS, (2003), Le sport, acteur incontournable de l'aménagement du territoire, Enjeux, Expérimentation, Outils, Perspectives, disponible sur <http://www.amnyos.com/IMG/pdf/8-guide-cnospf.pdf>.

Tennis Info n°456, (novembre 2013), *Juridique* : Groupement et regroupement de clubs : comment se renforcer sans perdre son identité ?

La bibliothèque des communes (1979), vol.6, *Solidarité intercommunale*, Edition Vie Publique, Paris.

Intercommunalité (avril 2001): suivez le guide, *La lettre de l'Intercommunalité*.

Sénat, (2009), *Dans un contreprojet de loi mené par le Sénat en 2009, faire confiance à l'intelligence territoriale*, p39.

Sénat (2014), *rapport d'étape sur la réorganisation territoriale*, <http://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.html>

Bilan de la loi Marcellin, <http://www.senat.fr/rap/l09/l09-16921.html>, consulté le 6 mars 2014.

Sénat, (8 mai 2014), *L'intercommunalité à fiscalité propre*, <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>.

CSFPT, (27 février 2013), *Etat des lieux des effectifs de la FPT*, groupe d'études formation spécialisée n°1, conseil supérieur de la FPT, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000164/0000.pdf>.

Bulletin Stat info (2013), *Les chiffres clés du sport*, disponible sur http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/ccs_fevrier_2013-2.pdf.

Décentralisation (2012), *Chronologie*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques-publiques/decentralisation/chronologie/>.

Villeneuve J. (2009), *Bilan de la loi du 6 février 1992*, Direction Générale des Collectivités locales, p16 à 18, http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/39/joseline_villeneuve.pdf 4a092f0f42246/joseline_villeneuve.pdf.

Portail du gouvernement (juillet 2014), <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-competences-affirmees>

Ministère de l'intérieur, (8 juillet 2010) *La réforme des CT votée au Sénat le 08 juillet 2010* Communiqué d'Alain Marleix, <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Reforme-des-collectivites-territoriales/Actualites/RCT-votee-au-Senat>

INSEE, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/ville-centre.htm>, consulté le 15 décembre 2009.

Revue Jurisport n°108 (avril 2011) Actualité, *Le principe d'égal accès une nouvelle fois consacré*, avril 2011, <http://www.juriseditions.fr/jurisport-rjes.htm>.

INSEE (2011) Communiqué de presse, recensement de la population, INSEE, disponible sur 31 décembre, http://www.insee.fr/fr/ppp/comm_presse/comm/cp_pop_legales_2011.pdf

Presse

Ce que gagnent les élus du Bassin et du Val de Leyre, 29 octobre au 4 novembre 2009, La dépêche du bassin n°702.

Quel visage aura le bassin en 2030 ? Du 5 au 11 novembre 2009, La dépêche du Bassin, N°703.

La COBAS a entendu parler du pays !, du 29 octobre au 4 novembre 2009 La dépêche du bassin, n°702.

Le Barp : la grande intercommunalité fait débat, 30 avril 2010 La dépêche du Bassin.

La Teste, les élus refont le match, 4 mars 2009, La Dépêche du Bassin.

La COBAS est-elle hors jeu ?, 21 mai 2010, La Dépêche du Bassin.

La piscine pour 2013, La Dépêche du Bassin du 5 au 11 novembre 2009, n°703.

Le Pays avant la grande intercommunalité, 6 mai 2010, SudOuest.

L'union des 17 communes, 19 avril 2011, SudOuest.

Une candidature ouverte, Frédéric CABAS, ancien président du FCBAS, 24 avril 2009, SudOuest.

Une possible fusion avec le hand de Mios, 30 juin 2006, SudOuest.

Le bonjour du survivant, 20 octobre 2009, SudOuest.

Handball : les élus sur le banc de touche, 7 avril 2009, SudOuest.

Les assises sont ouvertes, 7 juillet 2010, SudOuest.

18 sportifs médaillés, 8 juillet 2010, SudOuest

Dossier Collectivités locales : la révolution se prépare, 18 avril 2011, SudOuest.

Dossier Sportifs de haut niveau Le soutien gagnant des collectivités, Forray J-B., Bigot L., Hélias A, 22 août 2011, La Gazette.

Dossier Stratégies sportives Se dépenser mais pas sans compter, Bigot L., 6 août 2012, La Gazette.

Bluteau P. (2012), La Gazette, *Election intercommunale : le fléchage manque la cible*.

Becouze E., Bouriat P., Kupeczek J., Mesure F., Moulines S., Pillais M., Stecker P., élèves administrateurs territoriaux de la promotion Eluard P., La gazette des communes (2001), 12 novembre 2001, Fiche 9, *La notion d'intérêt communautaire*.

Rapports ministériels

ASENSI F. (Avril 2000), *Rapport et propositions pour une réforme des fédérations sportives*, rapport remis à Lionel JOSPIN et Marie-George BUFFET.

Rapport d'information de l'assemblée Nationale (2012), n°4395-2012-02-22.

Rapport Pierre Mauroy au Premier Ministre (2000), *Refonder l'action publique locale*.

Rapport Delevoye-mercier du sénat, (2000) *sur le bilan de la décentralisation*.

Rapport *Sport pour tous et sport de haut niveau pour une réorientation de l'action de l'Etat*, (17 janvier 2013), Cour des comptes.

Rapport d'observation de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine (2011) sur la situation financière de la COBAS.

Rapport Balladur, (2009), au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales *Il est temps de décider*, La documentation Française Fayard.

Rapport de la Cours des comptes, (2005); *l'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449/0000.pdf>.

Textes réglementaires

Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale.

Loi du 5 mai 1855, Loi du 05 avril 1884 (loi du 31 mars 1884) sur l'organisation municipale.

Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (Article 169 à 180) à la loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

Loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association, Pierre Waldeck-Rousseau

Charte des Sports 1941, loi relative à l'organisation sportive, Vichy, par le Maréchal PETAIN Article 2, Chapitre 1, Titre Ier, Les associations sportives, Agrément des associations, décret d'application de la loi du 20 décembre 1940 relative à l'organisation sportive.

Décret du 10 mars 1937 sur la création du Brevet Sportif Populaire.

Ordonnance du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, fédérations et groupements sportifs.

Loi n°75-988 du 29 octobre 1975 dite Mazeaud relative au développement de l'Education Physique et du Sport.

Loi de finance de 1979 qui remplace le fonds d'aide aux sportifs de haut niveau de la loi Mazeaud par un fond national de développement du sport.

Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification.

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : loi Defferre.

Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite Loi Joxe.

Loi n°92-652 du 13 juillet 1992, dite BREDIN, modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des APS et portant diverses dispositions relatives à ces activités.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement.

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Application par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001.

Loi n°2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Loi constitutionnelle du 17 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Arrêté du 22 avril 2008 portant sur l'organisation de la direction générale de la modernisation de l'Etat.

Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Décret 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire.

Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 - art. 25 JORF 15 avril 2006, abrogée.

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, version consolidée au 27 mars 2014.

SIGLES

AC Attribution de Compensation

ADCF Assemblée des Communautés d'Agglomération

APPN Activités Physiques de Pleines Nature

APS

ATR Administration Territoriale de la République

CA communauté d'agglomération

CC

CCEN commission consultative d'évaluation des normes

CDCI Commissions Départementales de Coopération Intercommunales

CDESI Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires

CDG Centre de Gestion

CERFRES Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs

CGCT Code Général des Collectivités Territoriales

CIF Coefficient d'Intégration Fiscale »

CIFRE Convention Industrielle de Financement par la Recherche

CNDS Centre National de Développement du Sport

CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CNOSF Comité National Olympique et Sportif Français

CNS Comité National du Sport

COBAS Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud

CPER contrats de projet Etat-Région

CT Collectivité Territoriale

CTAPS Conseillers Territoriaux des APS

CU

DATAR Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDCS Directions Départementales de la Cohésion Sociale

DDCSPP Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection de la Population

DGCT Direction Générale des Collectivités Territoriales

DGF Dotation Globale de Fonctionnement

DRJSCS Direction Régionale de La Jeunesse et des Sports et de la Cohésion Sociale

DSC Dotation de Solidarité Communautaire

EP Education Physique

EPCC Etablissements Publics de Coopération Culturelle

EPCI Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

FCBAS Football Club Bassin d’Arcachon Sud

FIAT Fonds d’Intervention pour l’Aménagement du Territoire

FNAT Fond National d’aménagement du Territoire

FNDS Fond National de Développement du Sport

FPT Fonction Publique Territoriale

GPBAS Gymnastique Performance Bassin d’Arcachon Sud

HQE Haute Qualité Environnementale

IC intérêt communautaire

INSEP Institut National du Sport et de l’Education Physique

LOADDT Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable des territoires

MAPPP Mission d’Appui aux Partenariats Public-Privé

MBBA Mios Biganos Basin d’Arcachon

OMS Offices Municipaux des Sports

PDIPR Plan Départemental d’Itinéraires, de promenades et de randonnées

PLU Plan Locaux d’Urbanisme

RCBA Rugby Club Bassin d’Arcachon

RGPP Révision Générale des Politiques Publiques

SAN Syndicats d’Agglomération Nouvelle

SCOT Schémas de Cohérence Territoriale

SD Schémas Directeurs

SDOI schémas départementaux d’orientation de l’intercommunalité

S.I.A.L.G (Syndicat Intercommunal d’Arcachon, La Teste de Buch, Gujan-Mestras

SIVOM Syndicats à vocation multiples

SIVU Syndicats à vocation unique

SPOT Sécurité-Prévention-Océan-Tourisme

SRU Solidarité et au Renouvellement Urbain

SSCS Schéma de Services Collectifs du Sport

TP Taxe Professionnelle

TPU Taxe Professionnel Unique

TPZ Taxe Professionnelle de zone

UJBAS Union Judo Bassin d’Arcachon Sud

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	1
SOMMAIRE	2
INTRODUCTION GENERALE.....	5
Méthodologie	10

PARTIE I

ENTRE INSTRUMENT DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET PROCESSUS A REGULER : LES DEUX FACES DE L'INTERCOMMUNALITE	17
--	-----------

Introduction de la partie 1	18
-----------------------------------	----

CHAPITRE 1

DE L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION A L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET : LE DEVELOPPEMENT AMBIVALENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE	20
---	-----------

1 La coopération intercommunale : d'un état de fait à une situation de droit et de devoir

1.1 Une « mise en commun des problèmes » historique et incontestable	22
1.1.1 L'intercommunalité ou la consécration par le droit d'une coopération ancienne entre communes	22
1.1.2 L'élargissement des types de regroupements intercommunaux : la recherche de structures fédératives sur des périmètres cohérents	27
1.2 Réformer l'intercommunalité : un chantier perpétuel	35
1.2.1 L'intercommunalité de projet comme outil de modernisation de la vie locale	35
1.2.2 Des réformes successives du cadre de l'intercommunalité à l'origine de nouvelles structures.....	40

2 Les outils de concertation de l'intercommunalité : une modernisation des traditions .46

2.1 Les EPCI: des acteurs progressivement associés au processus de planification et de contractualisation.....	46
2.1.1 Une politique d'aménagement contractuelle et souhaitée participative	47
2.1.2 A la recherche d'un périmètre de projet : entre complémentarité et chevauchement des agglomérations et des pays	50
2.2 Des transferts de compétences exposés à des traductions hétérogènes : l'appropriation des principes de l'intercommunalité par les élus locaux	52
2.2.1 Des principes reposant sur un intérêt communautaire à la définition flottante	52
2.2.2 Après la réforme fiscale, la réforme démocratique	56
Conclusion du Chapitre 1	59

CHAPITRE 2

LES EPCI DANS LA GOUVERNANCE PLURALISTE DU SPORT: UNE LEGITIMITE QUI S'ACCENTUE ?	62
--	-----------

1 Un modèle d'organisation du sport tripartite ancien et à rénover

1.1 Un cadre législatif et réglementaire qui consacre le rôle de l'Etat et du mouvement sportif.....	63
--	----

1.1.1 La coproduction de l'action publique sportive par l'Etat et le mouvement sportif : la reconnaissance de l'activité sportive sous plusieurs formes	64
1.1.2 Une action publique sportive marquée par l'intervention de l'Etat en la matière	67
1.2 Des communes au rôle rapidement prépondérant	71
1.2.1 Les communes, acteur essentiel de la gestion des affaires sportives	71
1.2.2 La mise en œuvre de l'action publique sportive locale: une étape consacrant et renforçant la légitimité de la commune	73
2 L'avènement d'une gouvernance pluraliste et complexe du sport.....	76
2.1 Les collectivités territoriales : des acteurs interventionnistes	76
2.1.1 Le volontarisme incontestable des collectivités territoriales dans le domaine sportif.....	77
2.1.2 Des effets induits qui justifient la nécessité d'outils de régulation	80
2.2 La clarification de l'action publique sportive : un processus revendiqué et sans cesse repoussé	82
2.2.1 Une absence de spécialisation et de complémentarité : à la recherche d'outils de cohérence de l'action publique.....	82
2.2.2 L'intercommunalité : un outil de régulation de l'action sportive ?	84
Conclusion du Chapitre 2	88
CHAPITRE 3	
LES FIGURES DISPARATES DE L'INTERCOMMUNALITE SPORTIVE.....	90
1 Des principes adoptés à leur mise en œuvre : des stratégies hétérogènes de développement de l'intercommunalité sportive	91
1.1 Des interventions diverses : les critères qui légitiment l'intervention intercommunale dans le domaine du sport	93
1.1.1 Des effets d'aubaine dans la construction de grands équipements.....	95
1.1.2 Un difficile changement de référentiel : la résistance des communes quant au partage de l'action sportive.....	97
1.2 Les communes en position « d'associées rivales »	99
1.2.1 La résistance des communes au transfert de la compétence face à l'autonomisation du pouvoir intercommunal	100
1.2.2 Le partage de la compétence : une appréciation laissée aux élus locaux et une interprétation bureaucratique du programme d'actions.....	103
2 Les effets induits de la mobilisation des EPCI sur l'organisation territoriale du sport : des acteurs qui s'ajoutent à la confusion d'ensemble.....	105
2.1 Les résistances communales comme effet de système	105
2.1.1 Stratégies de contournement des transferts : un manque de clarification du partage des responsabilités	105
2.1.2 Des transferts de personnels et de services administratifs encore peu nombreux	108
2.2 Les conséquences sur la structuration du mouvement sportif local	111
2.2.1 Des interventions reproduisant le modèle communal.....	111
2.2.2 Des formes parfois imposées d'intercommunalité sportive associative	114
Conclusion du Chapitre 3	117
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	120

PARTIE II

DE LA DEFINITION A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SPORTIVE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BASSIN D'ARCACHON SUD123

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2 124

CHAPITRE 4 : DES SYNDICATS A LA COBAS : UNE COOPÉRATION MOBILISANT LES EFFETS D'AUBAINE 127

1 Des compétences affichées pour formaliser une situation de faits et pour profiter d'une situation de droit.....127

- 1.1 D'une coopération ancienne volontaire à une coopération négociée 128
 - 1.1.1 Une institutionnalisation progressive des ententes entre Maires 128
 - 1.1.2 Une structure de coopération plus intégrée et acceptée par les communes en contrepartie des effets d'aubaine 130
- 1.2. La Résistance des communes face à la coopération intercommunale fédérative : des stratégies qui limitent les transferts de compétence à la COBAS 133
 - 1.2.1 Un développement de compétences ne nécessitant pas de transferts 133
 - 1.2.2 Des compétences réparties sur des périmètres distincts : une diffusion des prérogatives souhaitée par les communes 136

2 La concertation par la planification territoriale : la multiplication de dispositifs contractuels pour l'obtention de financements 140

- 2.1 Les effets pervers des politiques contractuelles 140
 - 2.1.1 Des politiques contractuelles reposant sur des projets négociés entre Maires 140
 - 2.1.2 Une coopération résistante aux changements liés à l'intercommunalité de projets 143
 - 2.2 Effets d'aubaine dans le domaine du sport 146
 - 2.2.1. Les opportunités offertes par les politiques contractuelles 147
 - 2.2.2. Une stratégie intercommunale pour l'obtention de financements croisés 150
- Conclusion du chapitre 4 153

CHAPITRE 5 : UN INTERET COMMUNAUTAIRE QUI EVOLUE SOUS LES EFFETS DU CHANGEMENT POLITIQUE 155

1 Une intervention intercommunale qui sert les intérêts municipaux155

- 1.1 Le sport en tant qu'outil de légitimisation de l'intervention intercommunale 155
 - 1.1.1 D'une distribution d'actions à une compétence négociée..... 156
 - 1.1.2 Les effets du changement politique : la volonté d'exercer la compétence sport..... 159
- 1.2 Un programme d'actions convenu entre les Maires 161
 - 1.2.1 Une mutualisation pour le financement d'équipements municipaux 162
 - 1.2.2 Une répartition des financements pour satisfaire les communes..... 164

2 La définition de critères d'intervention et d'une organisation pour la mise en œuvre de la politique sportive communautaire166

- 2.1 Une organisation municipale persistante 167
 - 2.1.1 Une prépondérance des services municipaux des sports 167
 - 2.1.2. La volonté partagée d'une gestion conservée par les communes 170
 - 2.2 Légitimisation du partage de la compétence 172
 - 2.2.1 Les orientations de la politique sportive communautaire 173
 - 2.2.2. Des critères d'intervention pour légitimer les projets envisagés 175
- Conclusion du chapitre 5 178

CHAPITRE 6 : LES EFFETS DES RESISTANCES AUX CHANGEMENTS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SPORTIVE INTERCOMMUNALE	180
--	-----

1. Une duplication de l'action sportive des communes.....180

1.1 Une politique sportive communautaire coordonnée par les communes	180
1.1.1 Une gestion déléguée aux communes ou une construction déléguée à l'intercommunalité	181
1.1.2 Les communes de la COBAS en position d'associées rivales	185
1.2 La négociation comme règle d'attribution des subventions.....	188
1.2.1 Des outils d'aide à la décision ignorés.....	189
1.2.2 Une attribution de subventions sous contraintes	191

2. Les résistances du mouvement sportif local : impacts sur la mise en œuvre de la politique sportive communautaire193

2.1 Des interventions dépassant l'intérêt communautaire pour satisfaire le mouvement sportif.....	193
2.1.1 Des clubs uniques : un critère invisible mais qui assure le respect des autres critères..	193
2.1.2 Des enjeux d'image plus forts que les critères d'interventions définis	196
2.2 Les alternatives du mouvement sportif local aux fusions de clubs	201
2.2.1 Des compromis pour légitimer l'intervention communautaire	201
2.2.2 Des nouveaux modèles d'organisation : de nouvelles règles du jeu	205
Conclusion du chapitre 6	210

CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	212
--------------------------------	-----

CONCLUSION GENERALE215

BIBLIOGRAPHIE	220
---------------------	-----

LISTE DES SIGLES	237
------------------------	-----

TABLE DES MATIERES	239
--------------------------	-----

LISTE DES ILLUSTRATIONS	243
-------------------------------	-----

TABLE DES ANNEXES	244
-------------------------	-----

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableaux

Tableau n°1 : Evolution du nombre de regroupement depuis 1975, DGCT, 2009.....	29
Tableau n°2 : Répartition des groupements par nombre de communes regroupées, DGCT, 2009.....	32
Tableau n°3 : Evolution des effectifs de la Fonction Publique Territoriale de 1997 à 2000, DGCT, 2001	55
Tableau n°4 : Compétences statutaires des groupements en 2001 et 2009, AdCF, 2009	87
Tableau n°5 : Stratégies d'intégration intercommunale, Bayeux, 2001	91
Tableau n°6 : Répartition des effectifs par filière en 2010, CSFPT, 2013.....	109
Tableau 7 : Critères retenus par les EPCI pour le soutien aux clubs sportifs, Bayeux, 2006	113

Cartes

Cartes n°1 et n°2 : Evolution du nombre d'EPCI suite à la loi Chevènement de 1999, DGCL, 2001	38
Carte n°3 : Evolution des EPCI à fiscalité propre de 1992 à 1999, AdCF, 2009	40
Carte n°4 : Les schémas départementaux de coopération intercommunale en France en 2012, AdCF, 2012	45
Carte n°5 : Communes de la COBAS, situation en Gironde et Aquitaine, IDE, 2014	124
Carte n°6 : Périmètre du Pays, Programme Leader, Pays Bassin d'Arcachon Val de L'Eyre	138

TABLE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Guide thématique des entretiens	1
Annexe n°2 : Analyse et retranscription des entretiens	2
Annexe n°3 : Fonctions des élus, de 1997 à 2014	115
Annexe n°4 : Cartographie des liens contractuels	118
Annexe n°5 Convention tripartite club de handball	119
Annexe n°6 : Délibération salle de gymnastique	123
Annexe n°7 : Tableau des compétences du District	126
Annexe n°8 : Carte des équipements sportifs	136
Annexe n°9 : Tableaux de subventions des communes	137
Annexe n°10 : Nombre d'associations par commune et caractéristiques des services des sports	139
Annexe n°11 : Organigrammes de la COBAS, de 2001 à 2014.....	140
Annexe n°12 : Tableaux de bords des projets COBAS	145
Annexe n°13 : Convention de gestion du SPOT	147
Annexe n°14 : Délibération convention équipement piscine et conventions respectives	167
Annexe n°15 : Convention de fonctionnement (exemple du RCBA).....	182
Annexe n°16 : Fiche synthétique (exemple de l'Aviron Arcachonnais)	188
Annexe n°17 : Budget des sports COBAS de 2009 à 2013	191
Annexe n°18 : Délibération de la COBAS n° 11-108 du 2 mai 2011 Attribution de subvention à l'Aviron Arcachonnais, 2011	218
Annexe n°19 : Tableau des subventions COBAS, de 2009 à 2013.....	220
Annexe n°20 : Convention de partenariat communication Mios-Biganos Handball	221
Annexe n°21 : Compte rendu de réunion du 4 septembre 2008, comité de pilotage sport....	223
Annexe n°22 : Délibération n°09-281 demande de subvention pour Arcachon La Teste Handball club	225
Annexe n°23 : Délibération n°10-238, Attribution de subventions dont le Handball Club Teichois.....	226

Annexe n°24 : Déclaration relative à la notion d'intérêt communautaire.	227
Annexe n°25 Courrier de la Sous-préfecture à la COBAS du 5 juin 2009.	236
Annexe n°26 Délibération de la COBAS n°08-399 relative à la définition de la compétence sport.....	237